

Tapani Kauppinen, Kirsi Nelimarkka

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi Terve Kunta -verkoston kunnissa

Aiheita 18/2004

ISBN 951-33-1450-2
ISSN 1236-9845

Stakesin monistamo, Helsinki 2004

Tekijät Tapani Kauppinen, Kirsi Nelimarkka		Julkaisija Stakes			
		Kustantaja Stakes			
Julkaisun nimi Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi Terve Kunta -verkoston kunnissa					
Julkaisun sarja ja numero Aiheita 18/2004					
Tiivistelmä <p>Julkaisu esittelee Terve Kunta -verkoston kuntien IVA-prosesseja ja niissä tehtyjä ratkaisuja. Terve Kunta -verkoston kuusi kuntaa tai kuntaryhmää sovelsi suunnitelman, ohjelman tai päätöksen valmisteluun vapaaehtoisesti ennakoarvioinnin erästä sovellusta, jota kutsutaan ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinniksi (IVA).</p> <p>Itä-Hämeessä IVA:a sovellettiin kansalliseen terveydenhuoltohankkeeseen. Jyväskylän kaupungissa ennakoarviointia käytettiin sosiaalisen eheyden turvaamiseen maankäytön suunnittelun avulla. Kajaanissa arvioinnin kohteena oli hyvinvointistrategian toimeenpano ja Keravalla työllisyysyksikön toiminnan kehittäminen. Oulunkaaren seutukunta ja Vaala hyödynsivät ennakoarviointia seudullisen hyvinvoinnin terveyskeskuksen suunnittelussa. Turussa tarkasteltiin lähioon mahdollisesti rakennettavan nuorten kokoontumispaikan sijaintivaihtoehtoja ja niiden merkitystä eri väestöryhmille ja toimijoille.</p> <p>Julkaisussa esitellään IVA-prosessin toimivuuden arviointikehikko, jota sovelletaan kun-tien IVA-prosessien analysointiin. Kehikon avulla tarkastellaan, kuinka kunnissa tunnistettiin IVA:n avulla ohjelman vaikutuksia, millaisia nämä vaikutukset olivat sekä miten IVA-prosessi eteni. Lisäksi julkaisussa pohditaan, kuinka IVA vaikutti sekä mitkä tekijät tukevat IVA:n vaikuttavuutta ohjelmatyön aikana ja päätöksenteossa.</p> <p>Terve Kunta -verkoston IVA-prosesseissa vaikutuksia tunnistettiin monipuolisesti. Eri ihmisryhmiä, vaikutusalueita ja vaikutusten ilmenemisen ajallisia eroja käsiteltiin erityisesti sosiaali- ja terveysalan näkökulmasta. Eniten käsiteltiin palvelurakenteeseen liittyviä vaikutuksia. IVA:n käynnistys- ja suunnitteluvaihe osoittautui kaikkein haastavimmaksi vaiheeksi. Vaihtoehtoisten mallien muodostaminen koettiin yleensä arvioinnin antoisimmaksi ja mielenkiintoisimmaksi vaiheeksi.</p> <p>IVA voi toimia kuntien itsehallintoa ja strategista suunnittelua tukevana välineenä, keinona etsiä kunnan yksilöllisiä tarpeita ja tavoitteita parhaiten vastaavia malleja. Terve Kunta -verkoston kunnissa IVA tuki ja vaikutti ohjelman valmisteluun ja päätöksentekoon eri tavoin. Näytti siltä, että pilottikunnissa IVA avasi suunnittelua, paransi tietopohjaa, sitoutti ohjelman valmisteluun, toimi voimaantumisen välineenä ja auttoi sopivan ratkaisun valinnassa. Vaikuttavassa arvioinnissa tarvitaan "kovaa faktatietoa", kokemuksellista tietoa ja näkyviä arvoja.</p>					
Avainsanat hyvinvointi, ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi, johtaminen, kehittäminen, sosi-aalisten vaikutusten arviointi, terveyden edistäminen, terveysvaikutusten arviointi					
Muut tiedot (esim. elektroninen julkaisu tai verkkojulkaisun osoite)					
ISSN 1236-9845		ISBN 951-33-1450-2			
Kokonaissivumäärä 88		Kieli Suomi	Hinta 19 e (sis. alv)		
Jakaja ja myyjä Stakes, PL 220, 00531 Helsinki, puh (09) 3967 2190 tai automaatti (09) 3967 2308, faksi (09) 3967 2450 www. stakes.fi/julkaisut					

Esipuhe

Terveys 2015 -kansanterveysohjelmassa korostetaan, että terveysvaikutusten arviointi tulisi sisällyttää kunnan toiminnan ja talouden suunnitteluun. Kuntien strategioiden, ohjelmien ja suunnitelmien valmistelussa ja eri sektorien toiminnan suunnittelussa tarvitaan tarjolla olevien vaihtoehtojen vaikutusten ennakkoarviointia. Näin voidaan jo ennalta saada tietoa kyseisen hankkeen tai toiminnan vaikutuksista toiminnan vaikutuspiirissä olevien väestöryhmien terveyteen.

Kunnilla on itsehallintonsa ja laajan toimivaltansa vuoksi hyvät mahdollisuudet kansanterveysohjelman tavoitteiden toteuttamisessa. Kunnissa on tehty merkittävää kehittämistyötä muun muassa terveys- ja hyvinvointipoliittisten strategioiden ja selonteiden pohjalta, jatkuvana käytännöllisenä arkisena kehittämistyönä sekä esimerkiksi paikallisten ympäristöterveysohjelmien ja Maailman terveysjärjestön WHO:n Terve Kunta -verkoston puitteissa.

Vapaaehtoiseen suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten ennakkoarviointiin tarvitaan esimerkkejä ja menetelmien kehittämistä. Muun muassa tähän tarpeeseen vastaa Stakesin Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -projekti, jossa on kehitetty ennakkoarviointia yhdessä kuuden Terve Kunta -verkoston kunnan kanssa.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi soveltuu monenlaisiin tilanteisiin, kuten kuntien ennakkoarviointiprosessien kuvauksista käy ilmi. Yhtä ainoaa oikeaa ratkaisua ei ole – tässäkin julkaisussa tulee esiin sosiaalisten ja terveysvaikutusten arvioinnin erilaiset ratkaisut eri käyttötarpeisiin. Toivon tämän raportin osaltaan auttavan kuntia ja kuntayhtymiä käyttämään ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia omissa suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa.

Kerttu Perttilä
Kehittämispäällikkö

Sisällys

ESIPUHE

LUKIJALLE

TAUSTAA	10
Johdanto	10
IVA:ssa arvioidaan päätöksen vaikutuksia ennakoon	10
Aineisto ja menetelmät	13
IVA-PROSESSIT TERVE KUNTA -VERKOSTON KUNNISSA.....	15
Itä-Hämeen terveyskeskusten päivystysjärjestelyt	15
Jyväskylän sosiaalisen eheyden turvaaminen maankäytön suunnittelun avulla	17
Kajaanin hyvinvointistrategian toimeenpano	19
Keravan työllisyysyksikön toiminnan kehittäminen	23
Oulunkaaren seudullinen hyvinvoinnin terveyskeskus	26
Turun Runosmäen huvimaja	28
IVA-PROSESSIEN TOIMIVUUDEN ARVIOINTI	31
Arviointikehikko	31
Sisällöllinen näkökulma IVA-prosesseissa	38
Prosessuaalinen näkökulma IVA-prosesseissa	41
Vaikutusten ja vaikuttavuuden näkökulma IVA-prosesseissa	54
JOHTOPÄÄTÖKSET	61
IVA hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työkaluna	61
Mikä motivoi vapaaehtoisen arvioinnin käynnistämiseen?	61
Osallistuminen tukee IVA:a ja IVA jäsentää osallistumista	62
Miten vaikutuksia tunnistetaan laajasti?	63
Vaihtoehdot hyväksyttävän ratkaisun apuna	64
Vaikutus valmisteluun ja päätöksentekoon	64
Tekemällä oppiminen	65
Kohti vaikuttavuutta	66
SANASTO	68
LÄHTEET	70

Liite 1. Tarkistuslista päätösten vaikutuksista ihmisiin

Liite 2. Haastateltavat

Liite 3. IVA-prosessin tehtäväksianto AMK-kurssilla

Liite 4. Arviointiprosessin kulminaatiopisteet

Lukijalle

Tässä julkaisussa kuvataan Terve Kunta -verkoston kuntien kokemuksia sosiaalisten ja terveysvaikutusten arvioinnin soveltamisesta. Julkaisussa raportoidaan kunnissa vuoden 2003 aikana tehty työ.

Julkaisu on tarkoitettu kokemusten ja hyvien käytäntöjen välittäjäksi ensi kertaa IVA:a tekeville ja sitä jo aiemmin soveltaneille. Se on suunnattu paikallisille ja seudullisille viranhaltijoille ja päättäjille sekä opetuksen tukimateriaaliksi esimerkiksi ammattikorkeakouluihin. IVA-prosessin perusteisiin tutustumista varten on laadittu erillinen Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -käsikirja. Se on julkaistu sekä Stakesin Aiheita -sarjassa (Kauppinen & Tähtinen 2003) että laajempana versiona internetissä (Stakes 2003a).

Julkaisussa on neljä lukua: Ensimmäisessä luvussa esitellään ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi ennakoarvioinnin menetelmänä (Luku 1). Sen jälkeen kuvataan kunnissa toteutettuja IVA-prosesseja (Luku 2). IVA-prosessien toimivuutta tarkastellaan sitä varten luodun kehikon avulla (Luku 3). Lopuksi on johtopäätösten vuoro (Luku 4).

Kirjoittajat haluavat kiittää Terve Kunta -verkostoa, joka tarjosi oivan kentän yhteiselle oppimiselle. Erityisesti kiitämme IVA:n kehittämiseen osallistuneita kuntia, työryhmien jäseniä ja haastattelemiamme henkilöitä. Ilman teitä tätä raporttia ei olisi tehty. Suuri kiitos kaikille käsikirjoitusta sen eri vaiheissa kommentoineille haastatelluille ja Stakesin kollegoille, ilman teitä raportti ei olisi tämän näköinen.

Tekijät

TAUSTAA

Johdanto

Tällä julkaisulla on kaksi tavoitetta. Ensimmäisenä tavoitteena on esitellä Terve Kunta -verkoston kunnissa vuonna 2003 tehtyä kehittämistyötä. Verkostosta kuusi kuntaa tai kuntaryhmää sovelsi suunnitelman, ohjelman tai päätöksen valmisteluun vapaaehtoisesti ennakoarvioinnin erästä sovellusta, jota kutsutaan ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinniksi (IVA). Kunnat valitsivat valmisteilla olevan suunnitelman tai ohjelman, jonka vaikutuksia he halusivat arvioida etukäteen. Tässä raportissa käytetään jatkossa näistä kunnille ajankohtaisista suunnitelmista ja ohjelmista yhteisnimeä ohjelma. IVA:n tekemisestä vastanneesta työryhmästä käytetään nimitystä IVA-työryhmä. Suurimmassa osassa kunnista ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi oli uusi menetelmä, jota lähdettiin testaamaan ja kehittämään rohkeasti ja avoimin mielin. Sen sijaan yhdessä kunnassa ennakoarviointityö oli alkanut jo vuosia aikaisemmin ja kunnalla oli palkattu oma työntekijä kehittämään ennakoarviointia. Raportin alkuosassa esitellään kuntien IVA-prosesseja ja niissä tehtyjä ratkaisuja.

Toisena tavoitteena on kehittää ja testata IVA-prosessin toimivuuden arviointikehikkoa. Sen tarkoituksena on tukea ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin kehittämistä, soveltamista ja tutkimusta. Kehikossa IVA-prosessin toimivuutta tarkastellaan sisällöllisestä, prosessuaalisesta sekä vaikutusten ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Raportin loppuosassa analysoidaan kuntien IVA-prosesseja kehikon avulla.

Tarkastelemme siis, kuinka IVA:n avulla tunnistettiin ohjelman vaikutuksia, millaisia nämä vaikutukset olivat sekä miten IVA-prosessi eteni. Tämän lisäksi tarkastelemme, kuinka IVA sinällään vaikutti sekä mitkä tekijät tukevat IVA:n vaikuttavuutta ohjelmatyön aikana ja päätöksenteossa. Tunnistettujen vaikutusten tai asetettujen tavoitteiden oikeellisuutta tai hyvyttä ei voida vielä ohjelmien toteutuksen tässä vaiheessa arvioida.

IVA:ssa arvioidaan päätöksen vaikutuksia ennakkoon

IVA on ennakoivan otteen työkalu

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on prosessi, jonka avulla arvioidaan ennalta monitieteellisesti hankkeen, suunnitelman, ohjelman tai päätöksen toteuttamisesta aiheutuvia vaikutuksia, jotka kohdistuvat ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin. Vaikutusten arviointia voidaan tehdä etukäteen (*ex ante lat.*), toteutuksen aikana (*interim lat.*) ja jälkikäteen (*ex post lat.*). Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on ennakoarviointia ja sitä käytetään valmistelu- ja suunnittelutyön tukena. Ennakoarviointi tukee muita arvioinnin muotoja (*interim, ex post*).

IVA yhdistää aiemmin erilliset terveysvaikutusten arvioinnin (TVA) ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnin (SVA). IVA voi olla oma prosessinsa tai se voidaan toteuttaa osana muita vapaaehtoisia tai lakisääteisiä ennakoarviointimenettelyjä, kuten YVA-lain mukaista ympäristövaikutusten arviointia (YVA), SOVA-lain mukaista suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia (SOVA) ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kaavoituksen vaikutusten arviointia. (Stakes 2003a.)

Vaikutukset ovat päätöksestä aiheutuvia muutoksia ihmisten tai yhteisöjen terveydessä ja hyvinvoinnissa. Terveys ymmärretään IVA:ssa laajasti eli siihen sisältyy terveyden fyysinen, psyykinen ja sosiaalinen ulottuvuus. Päätöksestä koituvia vaikutuksia tarkastellaan eri väestöryhmien kannalta. Mukana arvioimassa ovat myös ne ihmiset tai ihmisryhmät, joihin vaikutukset kohdistuvat. Suunnitelman tai ohjelman vaikutukset voivat olla positiivisia tai negatiivisia, suoria tai epäsuoria, toivottuja tai ei-toivottuja. Epäsuorat vaikutukset voivat olla esimerkiksi luonnon tai rakennetun ympäristön vaikutuksia ihmisiin. Ihmisiin kohdistuviksi vaikutuksiksi voidaan lukea myös yhdyskuntarakenteeseen, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön kohdistuvat vaikutukset. (Stakes 2003a.) Esimerkkejä päätösten vaikutuksista ihmisiin on liitteessä (Liite 1).

Vaikutuksia voidaan tarkastella esimerkiksi tavoitteiden toteutumisen kautta. Vaikutusten arvioinnin kriteerinä ei ole kuitenkaan vain asetettujen tavoitteiden toteutuminen, tärkeää on tunnistaa myös tavoitteista riippumattomia vaikutuksia ja arvottaa ovatko nämä vaikutukset positiivisia vai negatiivisia eri ihmisryhmien kannalta. IVA tuo päätöksenteon yhteyteen tiedon päätöksen todennäköisistä vaikutuksista, mutta tunnistettujen vaikutusten arvottaminen ja eri vaihtoehtojen paremmuuden punnitseminen on viime kädessä päätöksentekijän tehtävä. (Kauppinen & Nelimarkka 2003.)

Oleellista IVA:ssa on myös se, että tarkasteltuja vaikutuksia ei muuteta yhteismitallisiksi eli yhdistetä raha- ja pistemuotoisiksi summiksi. Sen sijaan IVA:ssa erilaisia vaikutuksia kuvataan ja arvioidaan kyseiselle vaikutukselle parhaiten sopivalla tavalla. Se mahdollistaa vaihtoehtojen ja vaikutusten vertailun eri näkökulmista, jolloin voidaan löytää vaihtoehtojen hyvät ja huonot puolet. Ensiksi vaikutukset voivat olla rahassa mitattavia rakentamis-, ylläpito- tai toimintakustannuksia. Toiseksi vaikutukset voivat olla muuten mitattavissa olevia suureita, kuten hoitopäivien määrä, melutaso tai huostaanottojen lukumäärä. Niitä ei voi kuitenkaan muuttaa rahaksi ilman arvokeskustelua. Kolmannen vaikutuskokonaisuuden muodostavat laadulliset vaikutukset, joita on vaikea kuvata arvoasteikolla. Tähän vaikutusryhmään kuuluvat esimerkiksi pelot, epävarmuudet ja ihmisten tuntemukset. Vaikutusten arvottaminen ja parhaan vaihtoehdon valinta kuuluu vasta päätöksentekotilanteeseen eli se on päätöksentekijän vastuulla. (Lisää aiheesta ks. Leskinen 1987.)

Miksi, milloin ja miten IVA tehdään?

IVA-prosessin tavoitteena on (Turtiainen 2001, Vanclay 2003):

- 1) lisätä ja parantaa tietoa ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista
- 2) vahvistaa myönteisiä vaikutuksia sekä ehkäistä ja lieventää haitallisia vaikutuksia
- 3) lisätä (ja yhtenäistää) eri viranomaisten ja kansalaisten osallistumista
- 4) parantaa edellytyksiä sovitella ristiriitaisia näkökantoja ja tavoitteita
- 5) toimia paikallisten ihmisten voimaantumisen välineenä
- 6) parantaa herkkien väestöryhmien (lapset, vanhukset, vammaiset jne.) asemaa

IVA:a sovelletaan lakisääteisesti tietyissä hankkeissa, suunnitelmissa ja ohjelmissa sekä kaavoituksessa. Lisäksi sitä käytetään vapaaehtoisesti sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa (mm. vanhustenhuollon strategia, lähiöparannus, vammaispoliittinen ohjelma). Esimerkkejä erilaisista sovelluksista löytyy Stakesin internet-sivuilta (Stakes 2003a).

IVA-prosessia voidaan soveltaa kaikenlaisiin suunnittelu- ja kehittämistilanteisiin. IVA auttaa näkemään, miten muutokseen voidaan reagoida, kuinka voidaan aktiivisesti vaikuttaa tulevaisuuteen tai vähintään sopeutua muutoksiin. Lisäksi IVA tuo esiin, keitä toimijoita tavoitteisiin pääsemiseksi tarvitaan. IVA:a voidaan käyttää monialaisen työn välineenä ja keinona etsiä parhaiten tavoitteita vastaava ratkaisu. IVA ei ole kuitenkaan päätöksentekoprosessi, vaan sen tarkoituksena on tuottaa ja jäsentää tietoa ohjelman valmistelua ja päätöksentekoa varten.

Taulukko 1. Esimerkki IVA:n vaiheistuksesta, jossa IVA on integroitu suunnitelman, ohjelman, hankkeen tai päätöksen valmisteluprosessiin. Vaiheistus perustuu oivaltavan monialaisen yhteistyön vaiheisiin (Tapaninen ym. 2002).

Suunnitteluprosessiin integroidun IVA:n vaiheet:

Yhteisen työn kohteen määrittäminen

Inventointi (nykytila, tavoitteet ja mahdollisuudet)

Vaihtoehtojen muodostaminen

Vaihtoehtojen arviointi

Päätös ja toteutus

Seuranta

IVA:a jäsennetään usein sen vaiheiden kautta. IVA:n vaiheet kannattaa integroida osaksi ohjelmatyötä (Taulukko 1), jolloin ohjelmatyötä suunniteltaessa huomioidaan IVA:n tuoma ennakoiva näkökulma sekä sen edellyttämät tiedon ja resurssien tarpeet. Inventointivaiheessa määritellään monialaisesti yhteisen työn kohde; mitkä ovat ohjelman tavoitteet, entä nykytilan heikkoudet ja vahvuudet sekä tulevaisuuden uhat ja mahdollisuudet. Kun etsitään ratkaisuja, kuvataan tulevaisuuden uhat ja mahdollisuudet eri vaihtoehtoina. Vaihtoehtojen muodostamisessa erilaiset ratkaisutavat tai tulevaisuuden skenaariot kuvataan samanarvoisesti. Vaihtoehtojen arviointivaiheessa niiden vaikutukset kuvataan ja mallien vaikutuksia verrataan keskenään. Näin IVA:n myötä päätöstilanteessa on nähtävillä erilaisia ratkaisuja tunnistettuun ongelmaan. Kunkin ratkaisumallin sisältö on kuvattu ymmärrettävästi ja mallien todennäköiset vaikutukset terveyteen, hyvinvointiin ja asetettuihin tavoitteisiin nähden ovat esillä. (Kauppinen & Nelimarkka 2004.)

IVA:n tekijänä on yleensä ohjelmaa tai päätöstä valmisteleva henkilö ja/tai työryhmä. Monialaisen työryhmän etuna on, että keskeisten toimijoiden tavoitteet ja näkemykset

vaihtoehtoista ja vaikutuksista tulevat työryhmän työn ja muun osallistumisen kautta esille. Vaihtoehdot tunnistetaan kunnassa käytävästä keskustelusta ja vaihtoehtojen kuvaukseen on olemassa erilaisia menetelmiä. Vaikutuksia tunnistetaan sekä asiantuntijatyönä että eri ihmisryhmiltä saadun palautteen avulla. Arvioinnin toteuttajaksi voidaan palkata myös konsultti. Päätöksentekijän tulee olla tietoinen IVA:n tekemisestä. Parhaimmillaan hän osallistuu prosessiin työryhmätyön kautta, määrittämällä esimerkiksi tarkasteltavalle päätökselle tavoitteet ja osallistumalla arvokeskusteluun päätöksenteon yhteydessä.

Eri vaiheissa käytettävät menetelmät vaihtelevat tilanteen mukaan. Vaikutusten tunnistamisessa ja kuvaamisessa voidaan hyödyntää esimerkiksi mallinnusta, trendianalyysijä tai kokemusperäistä tietoa. Kokemustietoa käytettäessä voidaan miettiä, mitä vastaavanlaisissa muutoksissa on aikaisemmin tapahtunut, ja millä todennäköisyydellä voimme olettaa, että näin tulee jatkossakin tapahtumaan. Vaikutusten arvioinnissa käytetään siis matemaattisten mallien rinnalla esimerkiksi asiakkaiden, työntekijöiden tai tutkijoiden näkemyksiä todennäköisimmistä vaikutuksista. Pyrkimyksenä on saada kaikki oleellinen tieto ja kokemus käyttöön sekä päätöksenteon tueksi. Menetelmiä IVA:n eri vaiheisiin on esitelty esimerkiksi Stakesin internetsivuilla. (Stakes 2003a, Nelimarkka & Kauppinen 2002, Nelimarkka & Kauppinen 2004.)

Aineisto ja menetelmät

Tämän tutkimuksen kuntaprojektit ovat syntyneet Stakesin ja Terve Kunta -verkoston yhteistyön tuloksena. Stakesissa käynnistyi vuoden 2003 alussa viisivuotinen hanke, jonka tehtävänä on tukea terveysvaikutusten arvioinnin (TVA) paikallista toimeenpanoa ja kehittämistä Terveys 2015 -ohjelman (toimintasuunta 32) mukaisesti (STM 2001).

Yhteistyökumppaneina toimivat Terve Kunta -verkoston kunnat, joissa kehitettiin ennakkoarvioinnin menetelmiä erilaisissa suunnittelu- ja päätöksentekotilanteissa. Kunnat valitsivat valinneet itselleen ajankohtaisen suunnitelman tai päätöksen, johon vaikutusten ennakkoarviointia sovellettiin vuoden 2003 aikana. Seuraavassa on esitelty kuntien IVA-prosessit lyhyesti. Prosessien tarkempi esittely on luvussa 2.

Itä-Hämeen kunnat; kansallinen terveydenhuoltohanke. Kuusi kuntaa kehitti yhteisiä seudullisia ratkaisuja sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnoissa. IVA:n avulla tarkasteltiin yhteispäivystyskokeilun vaikutuksia asiakkaiden, henkilökunnan ja kunnan näkökulmasta. IVA:a käytettiin päivystyskokeilusta aiheutuvien vaikutusten tunnistamiseen sekä vaikutusten vahvistamis- ja lieventämistoimenpiteiden kartoittamiseen.

Jyväskylä; Sosiaalisen eheyden turvaaminen maankäytön suunnittelun avulla. Tavoitteena oli kehittää sosiaalisten vaikutusten arviointia sisällöllisesti ja menetelmällisesti. Lisäksi etsittiin keinoja ja välineitä kuvata sosiaalista eheyttä elinympäristöjen seurantaan kehittämällä. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnista ja elinympäristöjen seurannasta saatuja tietoja käytettiin sosiaalisen eheyden turvaamisessa.

Kajaani; hyvinvointistrategian toimeenpano. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työryhmä tarkasteli palveluiden tuottamisen mallien (malli 0: lainsäädäntölähtöinen sektoroitu malli, malli 1: sektoripainotteinen sekamalli, malli 2: asiakaslähtöinen malli) vaikutuksia kaupunkilaisten (lapset, työikäiset, ikäihmiset) hyvinvointiin. Samanaikaisesti

valmisteltavassa hyvinvointikaavassa tehtiin sama tarkastelu. Ennakoarviointia käytettiin kaupungin sisäiseen työhön ja Kainuun hallintomallin kehittämiseen.

Kerava; työllisyysyksikön toiminnan kehittäminen. Arvioinnissa Keravan työllisyysyksikön työntekijät kuvasivat vaihtoehtojen mallien avulla yksikön voimavarojen ja menettelytapojen muutosten vaikutuksia. Arviointi toimi tukena työllistymismäärärahojen haussa ja yksikkö käytti sitä myös omien toimintatapojensa jäsentämiseen ja selkiyttämiseen.

Oulunkaaren seutukunta ja Vaala; hyvinvoinnin terveyskeskus. Seudullinen kehittämishanke, jossa etsittiin malleja kunnallisten, alueellisten ja seudullisten palveluratkaisujen löytämiseksi. Vaihtoehtojen paremmuutta tarkasteltiin kuntien omien tavoitteiden ja kansallisten hankkeiden tavoitteiden valossa. Koulutusosiossa mukana Oulun ammattikorkeakoulu ja Oulun yliopisto.

Turku; Lähiohjelma mahdollisesti rakennettavan nuorten kokoontumispaikan sijaintivaihtoehtot ja niiden merkitys eri väestöryhmille (lapset, koululaiset, nuoret, naapurusto) ja toimijoille (poliisi, kiinteistöhuolto, kiinteistölaitos, sosiaalitoimi, terveystoimi). Tekijänä Turun ammattikorkeakoulun opiskelijat.

Stakes osallistui kuntien IVA-prosesseihin eri tavoin. Osassa kunnista annoimme IVA-koulutusta, tuimme menetelmällisissä kysymyksissä, osallistuimme työkokouksiin ja seurasimme prosessin etenemistä sähköposti- ja puhelinkeskusteluihin. Joissakin kunnissa prosessi eteni sitä varten palkatun työntekijän vetämänä, jolloin roolinamme saattoi olla vain arviointiprosessiin osallistuneiden haastattelu jälkikäteen. Kaikissa kunnissa oli työryhmä, joka vastasi IVA:n toteuttamisesta ja sisällöllisestä asiantuntemuksesta.

Tämän tutkimuksen aineistona on käytetty kuntien IVA-prosesseissa syntyneitä materiaaleja, kuten raportteja, työpapereita ja muistiinpanoja. Lisäksi haastattelimme 19 IVA-prosesseihin osallistunutta henkilöä tammi-helmikuun 2004 aikana. Haastattelujen tiedot on esitelty liitteessä (Liite 2). Teemahaastattelut tehtiin puhelimitse, sähköpostitse tai sovitussa tapaamisessa. Teemahaastattelujen ja aineiston analysoinnin pohjana käytettiin IVA:n toimivuuden tarkasteluun muodostettua kehikkoa (Taulukko 7). Kirjallisesta ja haastatteluaineistosta tehtiin sisällönanalyysi. Siihen perustuen tuomme raportoinnissa esille sekä omia näkemyksiämme että haastateltavien kokemuksia IVA-prosesseista. Tekstissä esiintyvät suorat lainaukset on poimittu haastatteluista.

Kehikossa IVA-prosessien toimivuutta jäsennellään sisällöllisen näkökulman, prosessuaalisen näkökulman sekä vaikutusten ja vaikuttavuuden kannalta. Sisällöllisessä näkökulmassa mielenkiinnon kohteena ovat kuntien tunnistamat terveys- ja hyvinvointivaikutukset. Prosessuaalisessa näkökulmassa tarkastellaan IVA-prosessien etenemistä ja teknisiä elementtejä. Tällaisia elementtejä ovat esimerkiksi arvioinnin vaiheet, menetelmävalinnat, monialaisuus ja arvioinnin systemaattisuus. Vaikutusten ja vaikuttavuuden osalta mielenkiinnon kohteena ovat muun muassa IVA:n vaikutus ohjelmatyöhön ja päätöksentekoon, arviointiin osallistuneiden oppiminen ja asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. IVA-prosessien toimivuuden arviointikehikko kuvataan tarkemmin kappaleessa 3.1.

IVA-PROSESSIT TERVE KUNTA -VERKOSTON KUNNISSA

Itä-Hämeen terveyskeskusten päivystysjärjestelyt

Tarve ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnille

Itä- Hämeen seudullinen terveydenhuollon hanke (1.9.2002-15.12.2003) sisältyy kansallisen terveydenhuollon hankkeisiin. Itä-Hämeen hankkeen tavoitteena oli löytää ne sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnot, joiden tuottaminen tai hankkiminen yhteistyönä saa aikaan taloudellisia säästöjä, osaamisen vahvistumista ja takaa alueen asukkaille tasapuo- liset mahdollisuudet riittävän asiantuntevien palveluiden saamiseen.

Hankkeen projektiryhmä päätti edetä työskentelyssä tarkastelemalla ensisijaisesti yhteis- työmuotoja, jotka perustuvat seutukunnan tarpeisiin ja kansallisen terveyshankkeen ta- voitteisiin. Useille kunnille yhteisiksi kehittämisen kohteiksi osoittautuivat mm. terveys- keskuspäivystys, vanhustenhuollon palvelut ja erityistyöntekijöiden yhteiskäytön mahdol- lisuus. Kuultuaan Stakesin yhteistyötarjouksesta projektiryhmä päätti soveltaa IVA:a terveyskeskusten yhteispäivystysjärjestelyjen tarkasteluun.

Päivystysselvityksen mukaan kaikilla Itä-Hämeen kunnilla on vaikeuksia järjestää päivys- tyspalveluja pelkästään omalla lääkäri työvoimalla. Myös henkilöstön jaksamiseen liitty- viä ongelmia on noussut esille. Ratkaisuna on käytetty päivystyspalvelujen järjestämistä ns. keikkalääkäreiden avulla. Hartola on joutunut paikkaamaan lääkäripulaa käyttämällä keikkalääkäreitä myös virka-aikana. Itä- Hämeen kunnissa on käytössä yhteensä 25 ter- veyskeskuslääkärin virkaa, joista oli maaliskuussa 2003 täytetty vakinaisesti 17,5. Päivys- tyskäynnit ajoittuvat kaikissa terveyskeskuksissa pääsääntöisesti klo 16.00 - 18.00 välille. Tämän jälkeen käyntimäärä oleellisesti väheni, erityisesti klo 20 jälkeen. Viikonloppuisin Sysmän ja Hartolan yhteisessä päivystyksessä kävijöiden määrä on keskimäärin kaksi potilasta tunnissa. Heinolan päivystyksessä kävijöiden määrä on 2-3 tunnissa. Kävijöiden määrä vähenee oleellisesti klo 15 jälkeen.

Prosessin kulku ja osallistujat

Itä-Hämeen terveydenhuollon hankkeeseen osallistuivat Heinolan kaupunki, Hartolan, Sysmän, Pertunmaan, Luhangan ja Joutsan kunnat, Itä-Hämeen liitto, Päijät-Hämeen sairaanhoitopiiri ja Reumasäätien sairaala. IVA:n tekemisestä vastasi hanketta varten asetettu projektiryhmä, johon kuului jäseniä viidestä kunnasta. Jäseninä oli 2 johtavaa lääkäriä, johtava hoitaja, perusturvajohtaja, ylilääkäri, sosiaalijohtaja sekä projektipääl- likkö ja erityisasiantuntija Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymästä.

IVA:n tekeminen aloitettiin helmikuussa 2003 ja sitä työstettiin pääosin projektiryhmän kokouksissa. Tämän raportin kirjoittajat osallistuivat kolmeen projektiryhmän kokouk-

seen. IVA:n tarkoituksena oli tarkastella valitun päivystysmallin vaikutuksia ja etsiä vaikutusten lieventämis- ja vahvistamiskeinoja. Projektipääällikköä haastatteleamalla kartoitettiin mallin uhkia ja mahdollisuuksia ja tehtiin alustava vaikutusten tunnistaminen. Haastattelun pohjalta laadittiin luonnostaulukko, jossa kuvattiin vaikutusten lisäksi keinoja niiden lieventämiseksi tai vahvistamiseksi (Taulukko 2). Taulukkoa käsiteltiin ja täydennettiin projektiryhmän kokouksissa. IVA valmistui kesällä 2003 ja se raportoitiin osana Itä-Hämeen terveydenhuollon hankkeen loppuraporttia.

Taulukko 2. Osa yhteenvetotaulukosta, jossa kuvataan vaikutuksia ja niiden lieventämistoimenpiteitä.

VAIKUTUS verrattuna nykytilaan	KEINOT VAIKUTUKSEN LIEVENTÄMISEKSI / VAHVISTAMISEKSI
Yksilön näkökulma	
Palvelujen saatavuus päivystysaikana paranee	Päivystyksen keskittäminen
Matkat pitenevät, kulkuyhteydet muuttuvat	
Hoitoon hakeutuminen vaatii harkintaa (avoimet ovet -periaate ei enää käytössä)	Tiedotuskampanja asenteiden muuttamiseksi
Turvattomuuden tunne lisääntyy	Puhelinneuvontapalvelun aloittaminen
Työntekijän näkökulma	
Lääkäreiden päivystyssidonnaisuus vähenee Vapaa-aika lisääntyy, työssä jaksaminen paranee Päivystysajan työn mielekkyys lisääntyy	Päivystyksen keskittäminen
Päivystysrinkimallissa työmatkat pitenevät	Yhteiskuljetusjärjestelyt?
Sairaanhoitajien käyttämä aika asiakkaiden neuvomiseen ja ohjaamiseen puhelimitse lisääntyy	Puhelinneuvontapalvelun aloittaminen
Ansionmenetykset päivystyksen vähetessä	Työntekijöiden kierto?
Kunnan näkökulma	
Lääkäripalvelujen turvaaminen väestölle helpottuu	
Päivystyspalvelut rationalisoituvat, ”Turhat” käynnit vähenevät	
Työvoimatarve vähenee päivystyksessä	Työvoima suunnataan muualle, joten työttömyyden synty pystytään ehkäisemään, Työn organisointi ja henkilökunnan optimaalinen resursointi
Sairaankuljetuskustannukset lisääntyvät pienissä kunnissa, haasteet sairaankuljetuskapasiteetille	Laaditaan kattava ohjeistus siitä, kuinka sairaankuljetus hoidetaan eri tilanteissa
Muutokset kunnan imagossa; erikoissairaanhoidon menetys, terveyskeskus pitkäaikaipotilaiden hoitopaikka	
Tarve tiedottamiselle lisääntyy, vaatii resursseja	Puhelinneuvontapalvelun aloittaminen
Asiointivirrat muuttuvat (elinkeinoelämän kasvu/väheneminen)	
Virkojen täyttäminen pienissä kunnissa helpottuu	
Fyysisten tilojen tarve lisääntyy Heinolassa	
Ruuhkapiikit Heinolassa klo 16-18 välillä	
Tarve lähettää tietoja terveyskeskuksien välillä lisääntyy	Selvitetään epikriisin lähettämistä koskevat mahdolliset juridiset kysymykset
Kuntalaskutus lisääntyy, tulot lisääntyvät Heinolassa	

Tarkasteltu malli ja sen vaikutukset

IVA:ssa tarkasteltiin projektiryhmän ehdottaman toimintamallin vaikutuksia. Ehdotetussa toimintamallissa päivystysjärjestelyjen organisointi on seuraava: Sysmä päivystää maanantaisin ja keskiviikkoisin klo 18:aan asti. Hartola päivystää tiistaisin ja torstaisin klo 18 asti. Hartolan ja Sysmän päivystys on Heinolan terveyskeskuksessa klo 18.00-21.00, jonka jälkeen päivystys siirtyy Päijät-Hämeen keskussairaalaan. Viikonloppuisin Hartola ja Sysmä päivystävät vuorolistan mukaan klo 15 saakka, jonka jälkeen päivystys siirtyy ensin Heinolaan ja yöksi Päijät-Hämeen keskussairaalaan.

Toimintamallin oletettiin täyttävän päivystysjärjestelyille asetetut tavoitteet, joten tavoitteiden toteutumista ei enää tarkasteltu erikseen. Projektiryhmässä tarkasteltiin toimintamallin vaikutuksia yksilön, työntekijän ja kunnan näkökulmista. Lisäksi pohdittiin keinoja myönteisten vaikutusten vahvistamiseksi ja kielteisten vaikutusten lieventämiseksi. Tietoa toteutuneista vaikutuksista kerättiin kyselyllä päivystyskokeilun aikana. Kyselyä jaettiin sekä yhteispäivystyskokeilun asiakkaille että henkilökunnalle.

IVA:n käyttö ja hyöty

Hartolan, Heinolan ja Sysmän kuntien yhteispäivystyskokeilu toteutettiin 1.9.2003-28.2.2004. Muutos koski Hartolan ja Sysmän päivystystä. Heinolan väestölle ei tullut tässä vaiheessa muutoksia terveyskeskuspäivystyksen ajoissa eikä paikassa. IVA:a käytettiin tiedon keräämiseen päivystyskokeilun vaikutuksista ja vaikutusten vahvistamis- ja lieventämistoimenpiteistä.

Jyväskylän sosiaalisen eheyden turvaaminen maankäytön suunnittelun avulla

Tarve sosiaalisten vaikutusten arvioinnille

Hankkeen tavoitteena oli selvittää, millaisia mahdollisuuksia ja keinoja maankäytön suunnittelulla on Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän kaupunkiseudun sosiaalisen eheyden turvaamiseksi. Maankäytön suunnittelun näkökulmasta sosiaalisen eheyden turvaamisella tarkoitetaan edellytyksien luomista sellaiselle kaupunkikehitykselle, jossa ihmisten hyvinvoinnin edellytykset eivät vaaranna alueiden eriytymisen tai erilaisten pahoinvoinnin alueellisten ilmentymien vuoksi.

Tavoitteeseen pyrittiin kolmen sisältöalueen kautta:

1. Kehittämällä edelleen sosiaalisten vaikutusten arviointia sisällöllisesti ja menetelmällisesti paremmin toimintaympäristön tarpeita vastaavaksi.
2. Etsimällä keinoja ja välineitä kuvata Jyväskylän kaupungin ja kaupunkiseudun sosiaalista eheyttä elinympäristöjen seurantaa kehittämällä.
3. Käyttämällä sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa ja elinympäristöjen seurannasta saatuja tietoja maankäytön suunnittelun perusteina sosiaalisen eheyden turvaamiseksi.

Prosessin kulku ja osallistujat

Kaavoituksen sosiaalisten vaikutusten arviointia kehittävä SVA-projekti käynnistyi syksyllä 2001. Projektin ensimmäinen vaihe päättyi vuoden 2002 lopussa ja siitä julkaistiin loppuraportti (Mäkräinen 2003a). Projektin toinen vaihe Sosiaalisen eheyden turvaaminen maankäytön suunnittelun avulla –hanke käynnistyi helmikuun alussa vuonna 2003 ja työ jatkuu vuonna 2004. Työryhmätyöskentelyyn osallistuvat sosiaali- ja terveyspalvelukeskuksen ja kaupunkisuunnittelutoimiston lisäksi myös asuntotoimi, ympäristövirasto, opetusvirasto ja liikuntapalvelukeskus.

Projektilla on kokopäiväinen projektityöntekijä, jonka rahoitukseen osallistuu Jyväskylän kaupungin, sosiaali- ja terveysministeriön lisäksi ympäristöministeriö. Jyväskylässä kehitystyön kokemuksia välitettiin Terve Kunta -verkostolle.

Hankkeessa tarkasteltiin erityyppisten kaavojen sosiaalisia vaikutuksia käynnissä olevissa kaavaprosesseissa. Esimerkiksi Jyväskylän Korteniityn matalan ja tiiviin alueen suunnittelun yhteydessä arvioitiin kaavan sosiaalisia vaikutuksia. Vaikutusten arvioinnissa tehtiin yhteistyötä alueellisten toimijoiden kanssa läpi kaavaprosessin. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnista tehtiin oma väliraportti (Mäkräinen 2003b), kun kaavan luonnos oli nähtävillä alkuvuodesta 2004.

Vastaavasti Jyväskylän Viitaniemen suojeluasemakaava eteni luonnosvaiheeseen keväällä 2004. Kaavan yhteydessä järjestettiin elokuussa 2003 teemallisia kävelykierroksia, joista saatiin tietoa myös sosiaalisten vaikutusten arviointiin. Tammikuussa 2004 kaavan sosiaalisista ulottuvuuksista järjestettiin tapaaminen, jossa paneuduttiin alueeseen erityisesti vanhusväestön näkökulmasta.

Hankkeessa tehtävät esitykset Jyväskylän kaupungin ja kaupunkiseudun sosiaalisesta eheydestä ja niistä eri ryhmissä käytävät keskustelut olivat keskeisiä sosiaalisen eheyden näkökulman juurruttamiseksi osaksi kaupunkisuunnittelua. Tehtyjä tarkasteluja pyrittiin hyödyntämään laaja-alaisesti kaavoituksen, hyvinvointipolitiikan ja asuntopolitiikan ohjelmoinnissa ja suunnittelussa.

Tarkastellut vaikutukset

Sosiaalisten vaikutuksen kohdistumista eri kaavoissa tarkasteltiin erikseen suunnittelualueen ja vaikutusalueen osalta. Eri kaavahankkeiden vaikutuksia tunnistettiin seuraavaa teemoittelua apuna käyttäen:

Palveluihin kohdistuvat sosiaaliset vaikutukset

- lähipalvelujen saatavuus ja kysyntä
- muiden merkittävien palveluiden saatavuus
- joukkoliikenteen saatavuus
- palvelujen saatavuuden tasa-arvoisuus

Kaavan vaikutus sosiaalisiin oloihin

- väestön monipuolisuus
- ikä- ja erityisryhmien huomioiminen

- sosiaalisen vuorovaikutuksen mahdollisuus ja yhteisöllisyys
- nykyiset sosiaaliset ongelmat
- mahdollisesti syntyvät uudet sosiaaliset ongelmat
- alueimago ja eri toimintojen ja elämäntapojen mahdollistaminen
- aluetasapaino

Muiden vaikutusten sosiaaliset ulottuvuudet ja vaikutukset viihtyvyyteen

- liikenteen turvallisuus ja toimivuus
- virkistysmahdollisuuksiin kohdistuvien vaikutusten sosiaaliset ulottuvuudet
- melun, saasteiden ja ympäristövaikutusten sosiaaliset ulottuvuudet
- maiseman ja kaupunkikuvan sosiaaliset ulottuvuudet

SVA:n käyttö ja hyöty

Selvitykset ja laadukkaat vaikutusten arvioinnit toimivat suunnittelun apuvälineinä kaavoituksessa. Ne lisäsivät tietoa suunnittelukohteesta ja sen ympäristöstä. SVA:n osatehtävänä oli edistää vuorovaikutuksellisuutta konkretisoimalla kaavasunnitelmia ja sen vaikutuksia osallisille. Vaikutusten arviointi varmisti suunnitelman laadun ja sen, että arvioinnin huomioidut välittyvät osaksi päätöksentekoa.

Hankkeessa vaikutusten arvioinnin tuloksena saatuja johtopäätöksiä ja sosiaalisen eheyden seuraamisesta saatuja kuvauksia, analyyseja ja indikaattoreita hyödynnettiin yhdyskuntarakentamisen eri vaiheissa sosiaalisesti eheän kaupungin ja kaupunkiseudun turvaamiseksi.

Kajaanin hyvinvointistrategian toimeenpano

Tarve ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnille

Kajaanin hyvinvointistrategia valmistui vuonna 2001. Sen jälkeen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työryhmä mietti, miten jatkaa hyvinvointistrategiatyötä. Samaan aikaan Kainuussa käynnistyi aluehallintokokeilun suunnittelu.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työryhmä koki, että sillä on tarve vaikuttaa aluehallintokokeilun toteuttamiseen ja varautua muutokseen. Työryhmässä nähtiin, että tulevista muutoksesta huolimatta kaupungissa on joka tapauksessa tehtävä työtä hyvinvoinnin edistämiseksi. Työryhmä päätti keväällä 2003, että IVA:a hyödynnetään Kajaanin hyvinvointistrategian toimeenpanossa.

Prosessin kulku ja osallistajat

Monialaiseen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työryhmään kuului perusturvajohtaja, terveyden edistämisen suunnittelija, teknisen toimen kaavoittaja, työsuojeluvaltuutettu sekä edustajat sivistystoimialasta, liikuntaneuvostosta, vanhusneuvostosta, lapsi- ja nuori-

soasiain neuvottelukunnasta, Kajaanin ammattikorkeakoulusta ja Kajaanin kehittämis-keskuksesta.

Strategian toimeenpanon ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi käynnistyi maaliskuussa 2003, jolloin pidettiin seudullinen hyvinvointipoliittinen seminaari. Seminaarin tavoitteena oli yhteisen näkemyksen luominen hyvinvoinnin ja terveydenedistämässä ja Terveys 2015 -kansanterveysohjelman tavoitteiden toteutuminen Kainuussa. IVA:a käsiteltiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työryhmän kokouksissa sekä työryhmän jäsenten omissa organisaatioissa. Seminaarin lisäksi Stakes osallistui kahteen työryhmän kokoukseen, jotka olivat puolen päivän mittaisia. Kokouksissa pohdittiin vaihtoehtoisia malleja hyvinvointistrategian toimeenpanoa varten. Mallien muodostamiseen, niiden sisällöistä ja toteutumisen ehdoista keskustelemiseen tarvittiin aikaa. Työryhmä toimi työrukkasena, joka kokosi jäsentensä edustamien organisaatioiden näkemykset mallien vaikutuksista yhteen. Hyvinvointistrategian toimeenpanosta ja siihen sisältyneestä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista laadittiin raportti.

Tarkastellut mallit ja niiden vaikutukset

Hyvinvointistrategian toimeenpanoa varten luotiin vaihtoehtoisia malleja. Mallit syntyivät uhkakuvien ja mahdollisuuksien tunnistamisen kautta. Ensimmäiset malliaihiot erosivat toisistaan seudullisuuden, verkostoitumisen ja sairaus-/perhelähtöisyyden osalta. Neljästä vaihtoehtoisesta mallista päädyttiin samankaltaisten mallien yhdistelyn jälkeen kolmeen erilaiseen malliin. Mallien sisältöä kuvattiin kaupungin kriittisten menestystekijöiden (vaikuttavuus, palvelukyky, henkilöstö, prosessit ja rakenteet sekä talous) kautta.

- Malli 0, Lainsäädäntölähtöinen sektoroitu malli, jossa palvelujärjestelmä tarjoaa lainsäädännön velvoittamat palvelut erikois-/erityisaloittain
- Malli 1, Sektoripainotteinen sekamalli, jossa palvelujärjestelmä tarjoaa lainsäädännön velvoittamat palvelut suurimmaksi osaksi joko erikois-/erityisaloittain tai yhteisölähtöisenä palveluna
- Malli 2, Asiakaslähtöinen malli, jossa palvelujärjestelmä tarjoaa lainsäädännön velvoittamat erityisosaamisen palvelut yhteisölähtöisenä palveluna

Työryhmä organisoi toimintansa niin, että mallien vaikutuksia eri väestöryhmiin tarkasteltiin työryhmän jäsenten omissa organisaatioissa (esim. vanhusneuvon ja lapsi- ja nuori-soasiain neuvottelukunnan edustajien kanssa). Työryhmän sihteeri toi tarkastelut yhteiseen yhteenvetotaulukkoon (Taulukko 3). Myöhemmin tarkasteltiin vielä, kuinka hyvin mallit ja niiden ennakoitavat vaikutukset toteuttavat hyvinvointistrategiaan kirjattuja tavoitteita.

IVA:n käyttö ja hyöty

Tavoitteena oli, että vaihtoehtoisten mallien ja niiden vaikutusten tarkastelu:

- täydentää Kajaanin hyvinvointistrategiaa
- operationalisoituu ikääntyvien toimintaohjelmassa sekä lasten ja nuorten hyvinvointiselonteon päivityksessä sekä hyvinvointikaavassa

- antaa tukea Kainuun hallintomallin suunnittelulle

Taulukko 3. Osa hyvinvointistrategian toimeenpanomallien arvioinnin yhteenvedotaulukkoa (luonnos 11.11.2003). Taulukossa tarkastellaan mallien vaikutuksia muun muassa lasten ja lapsiperheiden, työikäisten sekä ikäihmisten näkökulmasta.

Kajaani	Malli 0 Lainsäädännön mukaan sektoroitu malli	Malli 1 Sektoripainotteinen sekamalli	Malli 2 Asiakaslähtöinen malli
	Palvelujärjestelmä tarjoaa lainsäädännön velvoittamat erityisosaamisen palvelut erikois/erityisaloittain	Palvelujärjestelmä tarjoaa lainsäädännön velvoittamat palvelut suurimmaksi osaksi joko erikois/erityisaloittain tai yhteisölähtöisenä palveluna	Palvelujärjestelmä tarjoaa lainsäädännön velvoittamat erityisosaamisen palvelut yhteisölähtöisenä palveluna
Vaikutukset lapsiin työikäisiin ikäihmisiin	Luukutettua palvelua, sektorikohtainen lähestymistapa; asiakkaan saama palvelu pirstaloituu palvelujärjestelmässä Hoitotakuu vaikea toteuttaa; palvelujen saanti vaikeutuu Erikoisosaamista enemmän Verkosto on suppea Ketjuuntuneet linjaorganisaatiot; palvelujärjestelmän eri tasoilla erityisosaaminen hallinnoidaan erikoisaloittain Ei tue ennaltaehkäisevää toimintaa Ei tue selviytymistä tukevaa toimintaa	Luukutettua palvelua/ palveluissa yhden luukun periaate, sektorikohtainen/ laaja-alainen lähestymistapa Hoitotakuu todennäköisesti helpompi toteuttaa; palvelujen saanti helpottuu Erikoisosaamista jonkun verran vähemmän/erikoisosaajia jonkun verran vähemmän kuin malli 0 Verkostotyöskentely on työntekomallina Jonkin verran ketjuuntuneet linjaorganisaatiot; jotkut erikoisalot erityisaloittain hallinnoitu sekä yhteisölähtöisesti; matala ja leveä organisaatio Tukee jossain määrin ennaltaehkäisevää ja selviytymistä tukevaa toimintaa	Palveluissa yhden luukun periaate, laaja-alainen lähestymistapa; asiakas on kokonaisuus Hoitotakuu todennäköisesti helpompi toteuttaa, asiakas voi valita mistä hän hakee palvelut Erikoisosaajia on vähemmän Verkostotyöskentely on aidompaa Erityisosaaminen organisoitu yhteisölähtöisesti; matala ja leveä organisaatio Tukee ennaltaehkäisevää toimintaa Tukee selviytymistä tukevaa toimintaa
Vaikutukset henkilöstöön - johtamisen syvyys - henkilöstön jaksaminen	Linjajohtajalla suuri merkitys sektorin sisäisen kehityksen suunnasta/ henkilöstön uudistumiseen ja työkyyn Asiakkaat liikkuvat, henkilöstö ei liiku Arvostaa henkilöstön syvempää	Organisointi ratkaiseva henkilöstön uudistumiseen ja työkykyyn Asiakkaat tai henkilöstö liikkuvat. Valinnoista riippuen asiakkaat ja henkilöstö liikkuvat tai ovat liikkumatta	Organisointi ratkaiseva henkilöstön uudistumiseen ja työkykyyn. Asiakkaat ja henkilöstö liikkuvat tilanteen mukaan

	erityisosaamista Henkilöstöllä työnjohtoon tukeutuva työote Johtajuudessa korostuu asiajohtaminen Johtaminen oman tehtävän ohella	Henkilöstöllä joko työnjohtoon tukeutuva työote tai itsenäinen työote organisoinnista riippuen Johtajuudessa korostuu jossain määrin sekä asiajohtaminen että toimintaedellytysten luominen Johtaminen osittain oman tehtävän ohella	Arvostaa henkilöstön laaja-alaisempaa osaamista Henkilöstöllä itsenäinen työote Johtajan tärkein tehtävä on toimintaedellytysten luominen Verkostojohtaminen (haavoittuva)
Muita vaikutuksia/vaikutukset muihin aloihin (tekn/opetus jne.)?	Tekninen toimiala; kaavoitus, (miten näkyy?) Sivistystoimiala; opetus (miten näkyy?) Miten näihin vastataan?	Tekninen toimiala; kaavoitus (miten näkyy?) Sivistystoimiala; opetus (miten näkyy?) Miten näihin vastataan?	Tekninen toimiala; kaavoitus, (miten näkyy?) Sivistystoimiala; opetus (miten näkyy) Miten näihin vastataan?
Kustannusvaikutuksia - kuvaus kustannuksista - jos peruspalvelujen sisällä voidaan tukea	Eriyttää Tähän lyhyt kuvaus esimerkiksi, ("koulukuraattoreiden ja koulupsykologien palkkaaminen kouluille vähentää 10% koulukeskeytyksiä tms") laskut, ehdot yms liitteeksi Kustannusten kasvu lineaarista asiantuntijuuden puuttuessa Lyhyellä aikavälillä edullisempaa jos peruspalvelujen sisällä voidaan tukea		Integroitu Tukee ennaltaehkäisyä Tukee väestön hyvinvointia paremmin Pitkällä aikavälillä edullisempaa

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työryhmä käsitteli hyvinvointistrategian toimeenpanoa kokouksessaan joulukuussa 2003. Työryhmä päätti lähestyä Kainuun hallintomallikokeilun työvaliokuntaa ja pyytää mahdollisuutta tulla esittelemään hyvinvointistrategian toimeenpanoa varten luotuja vaihtoehtoisia malleja Kainuun hallintomallikokeilun toteuttamiseen ja muutokseen varautumiseen. Lisäksi päätettiin lähettää aineisto tiedoksi kaikille kajaanilaisille hallintomallikokeilun ohjausryhmän jäsenille.

Keravan työllisyysyksikön toiminnan kehittäminen

Tarve ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnille

Keravan ehkäisevän työn toimikunnan päätöksestä IVA:a sovellettiin Keravalla työllisyysyksikön toiminnan ennakoarviointiin.

Työllisyysyksikössä IVA:n soveltamisen kimmokkeeksi nousi useita asioita. Ensiksi, etsiä keinoja, joilla perustella päättäjille omaa toimintaa, kun työllisyystilanne on hyvä. Hyvän työllisyystilanteen aikana työllistyminen jää asiana helposti taka-alalle, koska se näyttää olevan hoidossa. Työllisyyteen pitäisi kuitenkin kiinnittää jatkuvasti huomiota, jotta välttyttäisiin jälkikäteiseltä remontilta. Työllisyysyksikkö halusi varautua asioihin ja miettiä työllistämisen rakenteita.

Toiseksi, kuinka muuttaa omaa toimintaa niin, että voitaisiin palvella yhä isompaa asiakasjoukkoa ja samalla parantaa toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta? Kuinka voitaisiin löytää työhön uusia ideoita ja saavuttaa jotain enemmän kuin se, mikä on jo olemassa. Kolmanneksi, millainen vaikutus esimerkiksi voisi olla muualle Suomeen? Mitä hyötyä Keravan IVA:sta voisi olla muille kunnille? Millainen sovellettavuusarvo sillä on työllistämispoliitikassa?

Prosessin kulku ja osallistujat

Työllisyysyksikkö ja Stakes kokoontuivat yhteensä kuuteen muutaman tunnin tapaamiseen, jotka ajoittuivat välille tammi-huhtikuu 2003. Yhteisten tapaamisten lisäksi yksikköläiset koostivat arviointia n. 3-4 työpäivää. IVA-työryhmässä olivat mukana työllisyysyksikön päällikkö, työllisyyskoordinaattori, ehkäisevän työn toimikunnan sihteeri ja Terve Kunta-verkoston yhdyshenkilö. Lisäksi yksikön työvalmentaja oli mukana yhdessä kokouksessa.

Ensimmäisessä tapaamisessa yksikköläiset kertoivat toiminnastaan ja työllistämistoiminnan mahdollisista menettelytavoista. Esille nousseita kysymyksiä olivat: "Onko kaupungin satsaus riittävää? Onko erityistyöllistäminen kannattavaa, tulisiko sitä lisätä vai vähentää? Mikä on tukityöllistämisen vaikutus toimeentulotukeen ja terveydenhuoltomoihin? Entä ihmisille? Miten merkitys muuttuu, kun työttömiä on vähän?"

Ennakoarvioinnin kohteeksi valittiin työllisyysyksikön toiminnan kehittäminen. Toista tapaamista varten yksikköläiset olivat ideoineet malleja vaihtoehtojen sisällöistä ja tunnistaneet keihin tai mihin vaihtoehtojen vaikutukset voivat kohdistua. Näkökulmia vaikutusten tunnistamiseen haettiin myös käytännön kokemuksia ja työssä kohdattuja kriisitilanteita analysoimalla.

Myöhemmin tapaamisissa pohdittiin myös uhkia ja mahdollisuuksia, joita toimintaympäristön ja yhteiskunnan arvojen muuttuminen on tuonut mukanaan. Yksikköläiset miettivät, miten työllistämiseen ja syrjäytymiseen on suhtauduttu vuosien varrella sekä millaisia voisivat olla tulevaisuuden haasteet ja toimintaympäristö. Raporttiluonnos työllisyysyksikön IVA:sta valmistui keväällä 2003 ja lopullinen raportti syksyllä 2003.

Tarkastellut mallit ja niiden vaikutukset

Työllisyysyksikön toiminnan kehittämistä tarkasteltiin sekä voimavarojen (rahat, henkilökunta ja muut resurssit) että menettelytapojen osalta. Työllistämistoiminnan voimavarat -tarkastelussa nollavaihtoehto tarkoitti henkilöstöresurssien ja taloudellisten panostusten säilyttämistä nykyisellään. Vähennysvaihtoehdossa arvioitiin voimavarojen pienentämisen ja kasvuvaihtoehdossa voimavarojen lisäämisen vaikutuksia.

Taulukko 4. Osa työllisyysyksikön voimavarojen muutosten arvioinnin yhteenvedotaulukosta.

	1.0 Nollavisio	1.1. Vähennetään voimavaroja	1.2. Lisätään voimavaroja
ASIAKAS	- saadaan osa kohderyhmään kuuluvista työllistettyä - vaikuttaa noin 50 asiakkaaseen vuodessa	- työllistettävien määrä laskee huomattavasti tai johtaa osa-aikaisten ja lyhytkestoisten työsuhteiden määrän lisääntymiseen	- työllistettävien henkilöiden määrä kasvaa - työsuhteiden kestoa ja päivittäistä työaikaa voidaan pidentää, joka edesauttaa yksilön itsestä selviytymistä omalla palkkatyöllään
VAIKUTUKSET YHTEISKUNTAAN			
Asenteet ja arvot	- yleinen asenne työllistämistä kohtaan on myönteinen ja ennakoluulot työttömiä kohtaan vähenevät	- hyväksytään ajatus, että on tietty määrä työttömiä, eikä katsota tarpeelliseksi tehdä asialle mitään - on enemmän työttömiä, jotka ovat "joutokäynnillä", yleiset asenteet kovenevat	- työllisyyden hoito katsotaan arvokkaaksi toiminnaksi - annetaan työttömälle mahdollisuus näyttää oma osaamisensa - saadaan ammatilliset reservit käyttöön
Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset	- sosiaalitoimen kustannuksia saattaa aluksi lisätä mm. työllistymisen esteenä olevien ongelmien poistaminen esim. tarvittavien työvaatteiden hankkiminen - myöhemmin kunnon ja elämäntilanteen parantuessa kulut vähenevät	- kustannukset nousevat pitkällä aikavälillä - asiakkaan kunto / terveys heikkenee ja taloudelliset ongelmat lisääntyvät, mikä puolestaan aiheuttaa välinpitämättömyyttä ja syrjäytymistä ja edelleen lisää sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttöä	- työllistyneiden määrän lisääntyessä kustannukset nousevat alussa (vrt kohta 1.0) - pidemmällä aikavälillä kustannukset laskevat, toimeentulotuen tarve vähenee - elämäntapojen kohen tuessa terveydenhuollon palvelujen käyttö vähenee
YMPÄRISTÖVAIKUTUKSET			
KERAVAN IMAGO			
TYÖLLISYYSIKSIKKÖ			

1.0. Nollavisio

- henkilökuntaa 3 vakinaista
- työllistämismäärärahat n. 271 000 euroa/vuosi (netto)

1.1. Vähennetään voimavaroja

- määrärahoja supistetaan

1.2. Lisätään voimavaroja

- henkilökuntaresursseja lisätään
- työllistämiseen käytettäviä määrärahoja lisätään

Voimavarojen organisointimalleilla tunnistettiin olevan vaikutuksia asiakkaaseen, yhteiskuntaan, ympäristöön, Keravan imagoon ja työllisyysyksikköön itseensä (Taulukko 4). Yhteiskunnan osalta vaikutuksia tarkasteltiin vielä tarkemmin, arviointiin sisällytettiin vaikutukset asenteisiin ja arvoihin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksiin. Työllistämistoiminnan menettelytavat -tarkastelussa keskityttiin siihen, millä tavoin toimintaa harjoitetaan. Vaihtoehtoisina menettelytapoina tarkasteltiin seuraavia malleja:

2.0. Pääasiallisesti pyritään toimimaan asiakaslähtöisesti, menettelytavat vaihtelevat

2.1. Joustava, asiakkaan henkilökohtaiset tarpeet ja toiveet huomioonottava

2.2. Pelkästään työllistämiseen tähtäävä toiminta

Näiden mallien vaikutuksia tarkasteltiin asiakkaan elämäntilanteen, motivaation, perheenjäsenten, ihmissuhteiden, toimeentulon, terveydentilan ja itsetunnon osalta (Taulukko 5).

Taulukko 5. Osa työllisyysyksikön menettelytapojen arvioinnin yhteenvetotaulukosta.

	2.0. Nollavisio	2.1. Kuntouttavampi/ yksilöllisempi toimintamalli	2.2. Työllistämiseen tähtäävä
ASIAKAS			
Elämäntilanne	- asiakkaalle pyritään osoittamaan hänelle mahdollisimman hyvin sopiva työpaikka ottaen huomioon hänen henk.koht.tarpeensa ja resursinsa - asiakas saa jonkin verran tukea ja apua selviytyäkseen työssäolosta	- käytetään enemmän aikaa asiakkaaseen tutustumiseen ja hänen vahvuuksiensa ja heikkouksiensa selvittämiseen, mikä edesauttaa oikeanlaisen työpaikan valinnassa - voidaan tehdä henkilökohtaisempia ja elämän eri osa-alueita kokonaisvaltaisemmin huomioonottavia ratkaisuja	- mahdollisuus siihen, että asiakas ohjataan vääränlaiseen työhön kasvaa, esim. työ on liian vaativaa, mikä aiheuttaa stressiä ja näin lisää asiakkaan ongelmia - vastuu työssäpäämisessä ja ongelmien ratkaisusta jää ihmiselle itselleen - alkuun esim. työaikojen noudattaminen omatoimisesti saattaa olla hankalaa
Motivaatio	- monia pettymyksiä työhaussa kokeneet asiakkaat saattavat motivoitua uudelleen huomattuaan, että heille on mahdollista löytää työpaikka - lisäksi henk.koht. tuki erilaisen käytännön ongelmien ratkaisussa luo uutta uskoa omaan selviytymiseen	- edellisessä kohdassa (nollavisio) mainittujen asioiden hoitamiseen käytetään enemmän aikaa ja resursseja	- ilman tukea arkipäivän asiat voivat olla liian vaikeita yksin hallittaviksi, motivaatio katoaa
Vaikutukset perheenjäseniin			
Ihmissuhteet			
Toimeentulo			
Terveydentila			
Itsetunto			

IVA:n käyttö ja hyöty

IVA-raporttia jaettiin päättäjille ja eri toimijoille tarpeen mukaan. Sitä käsiteltiin Keravan sosiaali- ja erityispalvelujen johtoryhmässä ja se toimi tukena työllistymismäärärahojen haussa. Työllisyysyksikkö käytti IVA:a myös omien toimintatapojensa jäsentämiseen ja selkiyttämiseen. Työllisyysyksikön uudistunut työtapo kirjattiin työvoimatoimiston kanssa tehtyyn aiesopimukseen.

Ryhmäläiset näkivät tärkeäksi myös raportin jatkotyöstämisen ja käyttämisen pidemmän tähtäimen työn pohjana: "asialla ei ole selvää takarajaa. Tämän kanssa voidaan edetä vuosikaupalla, ettei tule liian isoja hyppäyksiä verrattuna nykytilaan. Edetään siis pienin askelin, paperin käsittely ei lopu budjettikierrrokseen."

Oulunkaaren seudullinen hyvinvoinnin terveyskeskus

Tarve ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnille

IVA:a käytettiin sosiaali- ja terveyspalvelujen hyvinvointia ja terveyttä edistävän seudullisen toimintamallin rakentamisessa Oulunkaaren seutukunnan (Ii, Yli-Ii, Ylikiiminki, Kuivaniemi, Pudasjärvi, Utajärvi) ja Vaalan kunnille.

Taustalla uudenlaisen toimintamallin rakentamiseen oli kuntien tunnistama sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisen tarve ja osittain kriisiytyminen suhteessa kustannusten hallitsemiseen, palvelujen riittävyyden turvaamiseen, erikoisosaajien saatavuuteen, keikkalääkäreiden käyttöön ja terveydenhuollon johtamisen vaatimuksiin. 1990-luvulla purkautuneiden kansanterveystyön kuntayhtymien jälkeen on kuntien välinen yhteistyö sosiaali- ja terveyspalveluissa ollut vähäistä. Varsinkin terveydenhuollossa kuntien resurssit ja hoitokäytännöt ovat kohdentuneet sairaiden hoitamiseen. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä on eroja kuntien osaamisessa ja hoitokäytännöissä. Suuret ikäluokat jäävät eläkkeelle vuoteen 2010 mennessä. Jatkossa on pulaa erityisosaajien lisäksi myös perustyöntekijöistä.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja kuntien rahoittaman Hyvinvoinnin terveyskeskus – hankkeen tavoitteina oli:

- sosiaali- ja terveyspalvelujen alueellisen rakenteen muuttaminen eli alueen eri toimijoiden keskinäinen yhteistoiminta palvelujen tuottamiseksi
- palvelujen sisällöllinen kehittäminen terveyden edistämisen ja sairauksien ennaltaehkäisyn näkökulmasta

Prosessin kulku ja osallistujat

Mukana hankkeessa olivat kaikki Oulunkaaren seutukunnan kunnat sekä Vaalan kunta. Terveyskeskuksen suunnitelmatyö toteutettiin vuoden 2003 aikana ja sen rakenne oli seuraava:

- Kuntakierrokset (luottamusjohdon, kunnanjohtajan, perusturvajohtajien, vastaavien lääkäreiden ja hoitotyön johdon haastattelut)
- Palvelurakenneselvitys
- Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien kartoittaminen
- Yksityisten ja kolmannen sektorin palvelujen saatavuus
- Sosiaali- ja terveydenhuollon hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintamallin rakentaminen
- seudullinen taso
- alueellinen taso
- kuntataso
- Ennaltaehkäisevän työn koulutus
- Tiedottaminen

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia sovellettiin toimintamallin rakentamiseen ja valintaan. IVA toteutettiin kahdessa seminaarissa syksyn 2003 aikana. Seminaareihin osallistui kuntien luottamusjohto, sosiaali- ja terveystoimen virkamiesjohto sekä yhteistyökumppanit, yhteensä 49 osallistujaa. Ensimmäisessä seminaarissa esiteltiin IVA:a menetelmänä. Toisessa seminaarissa tehtiin ryhmätöitä, joissa ensin vertailtiin eri mallien vaikutuksia suhteessa kuntien asettamiin tavoitteisiin. Sen jälkeen rakennettiin seudullisen hyvinvoinnin terveyskeskuksen malli niistä ratkaisuista, joita kunnat pitivät hyvinä ja tällä hetkellä mahdollisina toteuttaa.

Tarkastellut mallit ja niiden vaikutukset

Toimintamallit syntyivät prosessiin palkatun erityisasiantuntijan tekemien kuntahaastattelujen ja palvelurakenneselvitystyön perusteella. Mallien vertailukohtana olivat valtakunnalliset suositukset (kansallinen terveyshanke, kansallinen sosiaaliohjelma ja Terveys 2015 -kansanterveysohjelma). Kunnilla oli erilaisia, toisistaan poikkeavia tapoja ratkaista tunnistettuja ongelmia.

Tarkasteltavat mallit olivat:

"Kunnallisten ratkaisujen malli" Kunta tuottaa itse sosiaali- ja terveysterveystoimen palvelut, satunnaisia paikallisia ratkaisuja muiden toimijoiden (kolmas sektori, yrittäjät) kanssa. Vaikeuksia saada erityisosaajia ja ongelmia erityispalvelujen saatavuudessa ja laadussa.

"Alueellisten ratkaisujen malli" Kuten edellä, mutta enemmän yhteistyöhön liittyviä ratkaisuja lähikuntien kanssa. Yhteisiä kilpailutuksia yksityistettävistä palveluista. Erityisosaajat verkostoituvat ja tekevät työnjakoa. Erityispalvelujen tuottamisesta sovitaan yhteisesti.

"Seudullisten ratkaisujen malli" Lähipalvelut järjestetään jokaisessa kunnassa. Erikoisosaamista jaetaan keskuspaikoittain. Erityispalvelujen tuottamisesta sovitaan yhteisesti. Erityisosaajat verkostoituvat ja sopivat työnjaosta. Yritykset ja järjestöt ovat aktiivisesti mukana palveluverkostossa.

"Kansallisen terveysprojektin malli sekä kansallisen sosiaaliohjelman ja Terveys 2015 -ohjelman suositukset" Perusterveydenhuolto järjestetään seudullisina 20 000 - 30 000 asukkaan toiminnallisina kokonaisuuksina. Paikalliset olosuhteet huomioidaan ja etäisyydet eivät saa muodostua palvelujen käytön esteeksi. Sosiaalialalla seudullisen yhteistyön kartoitus tulisi tehdä koko maassa 2003 mennessä.

Mallien vaikutuksia tarkasteltiin ja vertailtiin seuraavien tekijöiden osalta:

Stakes, Aiheita 18/2004

- Laadukkaiden palveluiden turvaaminen kuntalaisille
- Kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen
- Erityispalvelujen järjestäminen, tuottaminen ja yhteiskäyttö
- Erityisosaamisen keskinäinen työnjako, erikoistumis- ja konsultointimahdollisuus
- Yritysten ja järjestöjen rooli palvelujärjestelmässä
- Sosiaali- ja terveydenhuollon johtaminen ja sen kehittäminen
- Palvelujen tuotteistamisen, kustannuslaskennan osaamisen ja tilastoinnin kehittäminen
- Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmät
- Verkkopalvelujen ja telemaattisten sovellutusten suunnittelu ja käyttöönotto
- Saumattomien palvelukokonaisuuksien ja hoitoketjujen kehittäminen
- Lääkäreiden ja hoitajien välisen työnjaon kehittäminen
- Terveyttä edistävän ja ennaltaehkäisevän työotteen vahvistaminen
- Työntekijöiden työhyvinvointi ja osaaminen

IVA:n käyttö ja hyöty

IVA:a käytettiin hyvinvoinnin seudullisen terveystakeskuksen toimintamallin valintaan. Toimintamallin tavoitteena oli:

- kuntien sosiaali- ja terveystakeskusten yhteensovittaminen, verkostoituminen ja työnjako
- seudullinen sosiaali- ja terveystakeskusten saatavuuden parantaminen, palveluvalikoiman monipuolistaminen ja laadun kehittäminen
- seudullinen hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

Asia eteni seutuhallituksen ja kunnanhallitusten päätöksentekoon joulukuussa 2003.

Turun Runosmäen huvimaja

Tarve ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnille

Runosmäki on Turun suurin lähiö. Runosmäki on rakennettu 1970-luvulla metsään, noin 6 km keskustasta pohjoiseen aikaisemmin täysin rakentamattomalle alueelle. Asukkaita on nykyään vähän yli 10 000. Se on myös ikääntyvä lähiö: 10% asukkaista on 50-54 -vuotiaita. Työttömiä alueella on 20 prosenttia.

Turun Runosmäessä sijaitseva Mustalampi on tärkeä virkistyskohde paikallisille asukkaille. Mustalampi on alunperin ollut luonnontilainen, suomalainen metsälampi. Alueen rappeutuminen ja roskaantuminen sai 80-luvun alussa useat tahot liikkeelle. Siitä, mitä alueelle pitäisi tehdä, esitettiin useita eri mielipiteitä.

Vuoden 1984 aikana Mustalammen alue siistittiin ja lammen viereen rakennettiin leikkipuisto sekä huvimaja. Huvimaja rakennettiin kaikkien asukkaiden käyttöön, mutta alusta lähtien sitä ovat käyttäneet erityisesti nuoret. Maja toimi myös lasten retkeilypaikkana sekä vanhusten levähdyspaikkana. Vuoden 2002 alussa huvimaja jouduttiin kuitenkin

purkamaan sen huonon kunnon vuoksi. Uuden huvimajan rakentamista alettiin suunnitella vanhan purkamisen jälkeen. Sekä alueen nuoret että Runosmäen monialainen aluetyöryhmä jättivät omat ehdotuksensa huvimajan mahdollisesta sijaintipaikasta. Turun ammattikorkeakoulun etsiessä sopivaa kohdetta IVA-harjoitustyötä varten, aluetyöntekijä ja -työryhmä innostuivat IVA:n soveltamisesta huvimajan rakentamiseen.

Prosessin kulku ja osallistujat

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi tehtiin keväällä 2003 Turun ammattikorkeakoulun IVA-kurssin harjoitustyönä. Opiskelijat selvittivät parityönä eri sijaintivaihtoehtojen vaikutuksia lähialueen ihmisiin, hyödyntäen muun muassa yhteisöanalyysin työskentelytapoja. Tarkasteluja tehtiin kaupunkirakenteen, elinympäristön, lähialueiden asukkaiden, lasten, koululaisten, nuorten, sosiaali- ja terveysalan, poliisin ja kiinteistölaitoksen näkökulmista.

Runosmäen aluetyöntekijä osallistui IVA:an perehdyttämällä opiskelijat alueeseen ja huvimajasta käytyyn keskusteluun. Sen jälkeen pareille jaettiin tehtäväkortti (Liite 3), jossa opastettiin arvioinnin tekemiseen. Tehtäväksiantoa voi käyttää pohjana arvioinnin aloitukseen myös muissa yhteyksissä.

Opiskelijat aloittivat arviointityön keräämällä taustatietoa Runosmäen alueesta. He perehtyivät olemassa olevaan materiaaliin, kuten tilastoihin ja karttoihin. Työ jatkui vaikutusten tunnistamisella, jonka menetelminä käytettiin muun muassa haastatteluja, havainnointia ja piirrostehtäviä. Parit tarkastelivat vaihtoehtoisten ratkaisujen vaikutuksia valitseman näkökulman kannalta (esim. lapset). Jokainen pari kirjoitti vaikutuksista lyhyen kuvauksen ja täytti osuutensa yhteenvetotaulukosta. Toimittajaryhmä koosti materiaaleista lopullisen IVA-raportin. Ryhmät esittelivät työnsä sovittuna purkupäivänä.

Tarkastellut mallit ja niiden vaikutukset

IVA:ssa tarkasteltiin seuraavia vaihtoehtoisia huvimajan sijaintiratkaisuja:

- Vaihtoehto 0: Kaikki eivät koe uuden huvimajan rakentamisen olevan tärkeää tai edes suotavaa. Siksi yhdeksi vaihtoehdoksi onkin esitetty majan rakentamatta jättäminen.
- Vaihtoehto 1: Nuorten ehdottamalla paikalla huvimaja olisi Mustalammen äärellä lenkkipolun vieressä.
- Vaihtoehto 2: Aluetyöryhmän ehdottamalla paikalla huvimaja sijoittuisi hieman syrjäisemmälle paikalle ja samalla kauemmas Mustalamasta, noin 50 metrin päähän.

Eri vaihtoehtojen hyödyt ja haitat koottiin yhteenvetotaulukkoon (Taulukko 6).

IVA:n käyttö ja hyöty

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia käytettiin keskustelun käynnistämiseen. Kenelle huvimajan rakentamisesta on hyötyä, kenelle haittaa? Missä on nuorten paikka Ru-

nosmällä nyt tai tulevaisuudessa? Jos he eivät voi tavata huvimajassa, missä he tapaavat toisiaan? Voiko huvimaja toimia myös sosiaali- ja terveysalan työn tukena? Voiko huvimaja edistää terveyttä ja hyvinvointia? Voidaanko sen avulla edistää hyvän ympäristön syntymistä? Mustalammen huvimajan IVA-raportti (Kangas & Koivisto 2003) jaettiin kaikille haastatelluille.

Taulukko 6. Osa huvimajan rakentamisvaihtoehtojen arvioinnin yhteenvetotaulukosta.

Kohde	Vaikutus Kohteelle	VE 0 (ei rakenneta majaa)	VE 1 (nuorten ehdotus)	VE 2 (aluetyöryhmän ehdotus)
Muut kuin Runosmäen asukkaat	Alueen Imago	Mielikuva alueen viihtyisyydestä heikkenee.	Mielikuva alueen viihtyisyydestä paranee.	Mielikuva alueen viihtyisyydestä paranee.
Lapset (alle kouluikäiset)	Leikkipaikan siisteys	Roskaaminen vähenee leikkipaikalla, mutta saattaa lisääntyä päiväkodin pihalla.	Roskaaminen lisääntyy leikkipaikalla ja sen läheisyydessä.	Roskaaminen lisääntyy leikkipaikalla ja sen läheisyydessä.
Nuoret	Asutuksen ulkopuolella oleva paikka, jossa voi istua iltaa yhdessä.	Tilanne jatkuisi ennallaan, määrällisesti enemmän nuoria Runosmäen ”keskustassa” nuorisotilan ollessa kiinni.	Nuorten itse ehdottama sijainti uutta majaa varten. Kaikki hyvin, maja tulisi nuorten osalta ahkeraan käyttöön.	Eroa tämän ja VE 1:n välillä ei juurikaan nähty. Ainoa huonompi seikka on majan sijainti hiukan pidemmällä metsässä.
Sosiaalialan työ/palvelut	Sosiaaliset ongelmat nuorten näkökulmasta Sosiaaliset ongelmat lähiasukkaiden näkökulmasta	Nuorten pahoinvointi lisääntyy ilman sopivia kokoontumispaikkoja. Voi lisätä sosiaalialan palvelujen tarvetta. Kokevat mahdollisesti ympäristönsä rauhallisemmaksi, aiheuttavat vähemmän konflikteja alueella.	Nuorten yhteinen kokoontumispaikka, voi osaltaan ehkäistä sosiaalisia ongelmia. Voi aiheuttaa pahan-olon tunnetta asukkaissa ja epäsuorasti hieman lisätä sosiaalialan palvelujen tarvetta.	Nuorten yhteinen kokoontumispaikka voi osaltaan ehkäistä sosiaalisia ongelmia. Voi aiheuttaa lievästi pahanolon tunnetta asukkaissa. Ei suurta vaikutusta sosiaalialan palveluihin.
Terveysalan työ/palvelut	Tapaturmat	Ei vaikutusta.	Ei vaikutusta tapaturmien absoluuttiseen määrään, mutta niiden alueellinen painopiste siirtyy lähemmäksi huvimajaa.	Ei vaikutusta tapaturmien absoluuttiseen määrään, mutta niiden alueellinen painopiste siirtyy lähemmäksi huvimajaa.
Poliisi	Järjestyshäiriöt	Nykyinen tilanne jatkuu. Nuoret etsivät uuden kokoontumispaikan, jossa saattaa syntyä häiriöitä.	Nuoret käyttävät huvimajaa. Muut karttavat lenkkipolun ja Piiparipolun käyttöä iltaisin.	Nuoret eivät käytä majaa. Nykyinen tilanne jatkuu/nuoret käyttävät majaa, vähemmän häiriöitä.
Kiinteistölaitos	Korjaustoimet ja kustannukset sekä rakentaminen	Kustannussäästö, mutta toisaalta ilkivaltaa voi tapahtua kiinteistölaitoksen muissa kohteissa enemmän, kun nuorilla ei ole tapaa-mispaikkaa.	Huvimaja voidaan rakentaa, kun saadaan sekä asukkaita että nuoria miellyttävä vaihtoehto sovitua. Lisäksi paikan on täytettävä tekniset vaatimukset.	Pitää hyväksyttää ympäristö- ja kaavoituslautakunnassa, jos paikka muuttuu oleellisesti aikaisemmasta.
Huolto-yhtiö	Lähiympäristön hoitaminen	Ei vaikutusta.	Mahdolliset häiriöilmoitukset asukkailta.	Mahdolliset häiriöilmoitukset asukkailta.

IVA-PROSESSIEN TOIMIVUUDEN ARVIOINTI

Arviointikehikko

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin toimivuuden analysoimiseksi laadittiin kehikko, jossa arviointeja tarkastellaan sisällöllisestä, prosessuaalisesta sekä vaikutusten ja vaikuttavuuden näkökulmista (Taulukko 7). Termi "toimivuus" pitää sisällään tässä yhteydessä IVA-prosessin laadun, vaikutusten ja vaikuttavuuden. Tarkoituksena ei ole kuitenkaan antaa kriteereitä tai minimiarvoja laadulle, vaan tuoda esiin keskeisiä tekijöitä laadun kannalta, ns. laadun elementtejä. Sisällöllisessä näkökulmassa tarkastellaan *ohjelman* vaikutusten tunnistamisen monipuolisuutta ja laadukkuutta. Prosessuaalisessa näkökulmassa painopiste on IVA:n etenemisessä eli vaiheiden, menetelmien ja osallistumisen laadukkuudessa. Ennakoarvioinnin toimivuutta sekä sisällöllisestä että prosessuaalisesta näkökulmasta ovat jäsentäneet Suomessa mm. Juslén 1995, Juslén 1997, Kauppinen & Nelimarkka 2002, Kauppinen & Tähtinen 2003, Paukkunen 1990, Sairinen 1992, Stakes 2003a, STM 1999, YM 2003, Tiehallinto 2002.

Sisällöllisen ja prosessuaalisen laadun tarkasteleminen ei vielä riitä IVA:n toimivuuden selvittämiseksi. Tarvitaan myös IVA-prosessin vaikutusten ja vaikuttavuuden näkökulmaa. Laadun jäsentäminen toimii yhtenä askeleena kohti IVA:n vaikutusten ja vaikuttavuuden tarkastelua (Bonde & Cherp 2000). Sisällöllinen ja prosessuaalinen näkökulma valottavat, millainen IVA-prosessi oli, vaikutusten ja vaikuttavuuden näkökulma tuo esille, mitä prosessista seurasi. Samantapaisia laadun ulottuvuuksien jaotteluja on muitakin, kuten jaottelu tuloksiin, rakenteisiin ja prosesseihin (Idänpään-Heikkilän ym. (2000) mukaan Donabedian 1966).

Kehikon kysymyksiä käytetään IVA-prosessin jälkikäteisarvioinnissa. Kehikon näkökulmia avataan tarkemmin taulukon jälkeisissä kappaleissa.

Sisällöllisessä näkökulmassa tarkastellaan tunnistettuja vaikutuksia

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin *sisällöllistä* laatua voidaan kartoittaa tarkastelemalla, kuinka monipuolisesti vaikutuksia on tunnistettu ja käsitelty (Taulukko 7., kohta 1). Tällöin apuna käytetään usein *tarkistuslistoja*, jotka perustuvat vaikutusten jaotteluun sisällöllisten teemojen pohjalta (Liite 1.) Lisää esimerkkejä tarkistuslistoista on julkaissuissa Koivujärvi ym. 1998, Stakes 2003b, Vanclay 2002, Vanclay 2003, Välimäki & Kauppinen 2000.

Tarkistuslistat auttavat jäsentämään, mitä vaikutusteemoja ja ihmisryhmiä vaikutusten tunnistamisessa ja arvioinnissa olisi huomioitava. Päätöksen jälkeisessä toteuttamisvaiheessa erilaisia listoja voidaan käyttää esimerkiksi seurannassa ja ennakoarviointia koskevassa tutkimuksessa. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten tarkistuslistoissa on lueteltu

Taulukko 7. IVA-prosessien analysoinnissa käytetty arviointikehikko.

Arviointikehikko

1 Sisällöllinen näkökulma

- Miten vaikutukset on tunnistettu (vaikutusten yhteys tavoitteisiin)?
- Millaisia vaikutuksia on tunnistettu, onko mukana uusia vaikutusteemoja?
- Miten vaikutusten kohdentumista on arvioitu (ihmisryhmät, alue, aika)?
- Kuinka negatiivisia/positiivisia, määrällisiä/laadullisia, pitkä/lyhytaikaisia, suoria/välillisiä ja poikkisektorisia vaikutuksia on tarkasteltu? Onko vaikutusten merkittävyyttä tarkasteltu?

2 Prosessuaalinen näkökulma

2.1 IVA:n vaiheet

- IVA:n käynnistys (IVA:n tarpeellisuuden selvittäminen, arvioinnin suunnittelu ja integrointi päätöksen tms. valmisteluun)
- tavoitteiden asettaminen, tiedon hankinta ja täydentäminen
- vaihtoehtojen muodostaminen ja kuvaaminen
- vaikutusten tunnistaminen ja rajaaminen
- vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointi
- vaikutusten lieventäminen ja seuranta

2.2 IVA:n menetelmävalinnat

- Menetelmien monipuolisuus ja tarkoituksenmukaisuus?
- Miten määrällisiä ja laadullisia menetelmiä on käytetty?
- Kuinka havainnollistamista on käytetty hyödyksi?

2.3. IVA:n systemaattisuus ja läpinäkyvyys

- Miten taustaoletukset, arvovalinnat, erilaiset näkemykset, epävarmuudet ja rajoitukset tuodaan esille IVA-prosessissa ja raportissa?
- Onko prosessin ja raportin läpinäkyvyys ja ymmärrettävyys on varmistettu?

2.4. IVA:n monialaisuus ja IVA:an osallistuminen

- IVA-työryhmän monialaisuus
- Kuka, miten ja milloin voi osallistua IVA:an?

3 Vaikutusten ja vaikuttavuuden näkökulma

3.1. Vaikutus valmistelun muotoutumiseen ja päätöksentekoon

- Miten IVA vaikutti ohjelman valmisteluun?
- Kuinka IVA huomioitiin päätöstä tehtäessä?

3.2. Vaikutus oppimiseen, näkökulmien muuttumiseen

- Mitä ja miten IVA:n aikana opittiin?
- Mitä IVA on merkinnyt siihen osallistuville yksilöinä ja työyhteisönä?
- Millaista tiedollista lisäarvoa IVA tuotti?

3.3. IVA:lle asetettujen tavoitteiden toteutuminen

- Miten IVA:n yleiset tavoitteet toteutuivat?
- Miten eri tahojen IVA:lle asettamat tavoitteet toteutuivat?

mahdollisina vaikutuksina esimerkiksi vaikutukset väestön määrään ja rakenteeseen, ihmisten terveyteen, asumiseen, liikkumiseen, palveluihin, asenteisiin ja yhteisöön. Tarkistuslistojen käyttöön liittyy myös pohdinta vaikutusten kohdentumisesta, kestosta ja laadusta. Kohdistuvatko vaikutukset naisiin, lapsiin, liikuntaesteisiin, työttömiin tai etnisiin vähemmistöihin? Entä ovatko vaikutukset merkittäviä, pitkä- vai lyhytaikaisia, suoria vai välillisiä?

Tarkistuslistat elävät myös tilanteen mukaan. Viime vuosien aikana IVA:ssa on noussut esille uusia sisällöllisiä teemoja, kuten sosiaalinen, alueellinen ja terveydellinen tasa-arvo, sukupuolivaikutukset ja kestävä kehitys (ks. esim. Kauppinen & Nelimarkka 2002). Esimerkiksi terveydellisen tasa-arvon tarkastelu tarkoittaa, että kiinnitetään huomiota terveysvaikutusten jakautumiseen eri väestöryhmien keskuudessa. Tavoitteena on välttää negatiivisten vaikutusten kasautumista samoilta väestöryhmille tai sellaisille ryhmille, joiden sietokyky on alentunut sairauden tms. vuoksi. (The National Assembly for Wales 1999.)

Arviointitutkimuksessa summatiivinen arviointi keskittyy lopputulosten ja toteutuneiden vaikutusten tarkasteluun. Tässä tutkimuksessa aikaperspektiivi ei yllä niin pitkälle, että voisimme sanoa toteutuivatko ennakoituvat vaikutukset. Sen sijaan sisällöllisessä näkökulmassa tarkastellaan, millaisia vaikutuksia on tunnistettu.

Prosessuaalinen näkökulma tuo esille prosessin toimivuuden elementit

Prosessuaalinen näkökulma jäsentää muun muassa IVA:n vaiheita, menettelykäytäntöjä ja IVA:an osallistumista. Prosessuaalisessa näkökulmassa on huomioitu myös IVA:n sisäinen loogisuus ja se, kuinka IVA:n eri vaiheet tukevat toisiaan. Tukeeko esimerkiksi kerätty lähtötieto vaikutusten tunnistamista, tai toteuttavatko esitetyt toimenpiteet asetettuja tavoitteita?

IVA:n prosessuaalisen toimivuuden elementit (Taulukko 7., kohta 2) on koottu kansainvälisestä ja kotimaisesta kirjallisuudesta soveltaen Suomen olosuhteisiin. Universaalien kriteeristöjen laatiminen ei välttämättä ole tavoiteltavaa, sillä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin prosessuaalisen toimivuuden elementit ovat sidoksissa sovellustilanteeseen. (Fischer 2002, Noble 2003, Health Development Agency 2002, IAIA 1999, IAIA 2002.) IVA:n prosessuaalisen toimivuuden kartoittamisen tukena voidaan käyttää esimerkiksi ennakoarvioinnin kulkua jäsentäviä vaihelistoja (Taulukko 7., kohta 2.1).

Prosessiarvioinnista käytetään myös nimitystä formatiivinen arviointi. Sen tarkoituksena on tuoda esille jonkin asian toteuttamisessa käytetty toimintatapa eli avata toiminnan ns. mustaa laatikkoa. Sen avulla voidaan tuoda esille esimerkiksi IVA-prosessin luonne; miten IVA on toteutettu ja kuinka sitä voitaisiin parantaa. Milloin ja millaisia taitekohtia IVA:n aikana on ollut, kuinka ongelmatilanteita on pyritty ratkaisemaan ja millaisia innovaatiota on tehty. Prosessiarviointi on käytännössä yhtenevä kehittämisvaluaatioksi kutsutun arvioinnin lähestymistavan kanssa. (Seppänen-Järvelä 2003.)

IVA-prosessin vaikutusten ja vaikuttavuuden näkökulma

Edellisissä luvuissa käsitellyt IVA:n sisällöllisen ja prosessuaalisen laadun elementit voivat luoda edellytyksiä vaikuttavalle ennakkoarvioinnille (ks. Noble 2003). IVA:n laadun ja IVA-prosessin vaikutusten välinen suhde ei ole kuitenkaan yksiselitteinen. Toisaalta laadukas IVA voi tuottaa uutta tietoa ja edistää prosessin myönteisten vaikutusten syntymistä, mutta voi käydä myös päinvastoin: IVA:n laadukkuudesta huolimatta IVA-prosessi ei johda tavoiteltuihin vaikutuksiin. Laatu ei siis ole ainoa prosessin vaikutusten syntymistä selittävä tekijä. (Lumijärvi 1994, Hokkanen & Kojo 2003.) Vaikuttavuuden ja vaikutusten näkökulmasta keskeisiä elementtejä ovat prosessin vaikutus valmisteluun ja päätöksentekoon, vaikutus oppimiseen ja osallisten näkökulmien muuttumiseen sekä vaikuttavuus tavoitteiden toteutumiseen (Taulukko 7., kohta 3). Tässä näkökulmassa ei tarkastella suunnitelmien ja ohjelmien ennakkoituja tai toteutuneita vaikutuksia, vaan itse IVA-prosessista aiheutuneita vaikutuksia.

Vaikutus valmisteluun ja päätöksentekoon

IVA-prosessi voi vaikuttaa sekä suunnitelman, ohjelman, hankkeen tai muun päätöksen valmisteluun että lopulliseen päätökseen. Valmistelusta ja varsinaisesta muodollisesta päätöksestä käytetään yleensä yhteisnimitystä päätöksentekoprosessi. Ennakkoarviointi ei vaikuta kertaluonteisesti arvioinnin päätyttyä, vaan vaikutuksia on havaittavissa pitkkin matkaa päätöksentekoprosessin aikana.

Lisäksi arvioinnin aikana tehdyillä rajauksilla ja valinnoilla on usein vaikutus lopulliseen päätökseen; tiettyihin teemoihin keskittyminen vaikuttaa päätöksentekoon välittyvään tietoon tai osapäätökset voivat sulkea jotkut ratkaisuvaihtoehdot pois tarkastelusta. Oma merkityksensä on myös sillä, millaisessa muodossa ja missä vaiheessa IVA:n tuottama tieto on välitetty päätöstä valmisteleville ja siitä vastaaville.

Leknes (2001) on tutkinut ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA) roolia päätöksentekoprosessissa. Hän tarkasteli 45 YVA:a, joissa käsiteltiin öljykentän rakentamista. Tutkimuksessaan hän päätyi siihen lopputulokseen, että ennakkoarvioinnin merkitys päätöksenteolle riippuu arvioinnin kohteena olevan asian luonteesta. Leknes erotteli kolme erilaista tapaa, kuinka YVA voi vaikuttaa päätöksentekoon:

- Asioissa, jotka ovat sääntelyn piirissä ja vaativat tietyn alan asiantuntemusta, päätös tehdään yleensä institutionaalsiin rutiineihin (aikaisempi kokemus ja olemassa olevat säännökset) pohjautuen. Päätöksenteko tapahtuu hallinnollisessa rutiiniprosessissa, joka on sekä ajallisesti että paikallisesti erillään ennakkoarviointiprosessista. Tällöin ennakkoarvioinnin merkitys päätöksenteolle on vähäinen.
- Asiantuntemusta vaativissa ja ristiriitaisia tavoitteita sisältävissä asioissa päätöksenteko perustuu konsensushakuisiin, suljettuihin neuvotteluihin, joissa käytetään apuna tieteellisiä asiantuntijaraportteja (esim. YVA-raportti). Tällöin ennakkoarvioinnilla on tärkeä rooli päätöksenteossa, koska se tuottaa tieteellisiä argumentteja ja edistää osallistumista.
- Ristiriitaisia tavoitteita sisältävissä poliittisissa asioissa päätöksentekoprosessi pohjautuu strategiaan ja avoimiin (julkisiin) neuvotteluihin. YVA-raportin kaltaisia tieteellisiä asiantuntijaraportteja käytetään neuvottelujen apuna, jos ne vahvis-

tavat neuvottelun osapuolten asemaa ja auttavat saavuttamaan halutut päämäärät. Tämänäyttymisessä neuvottelussa Ennakkoarvioinnin tuottamia argumentteja käytetään vain, jos ne palvelevat osallistujien päämääriä. Ennakkoarvioinnin rooli päätöksenteossa pienenee, kun esim. poliittisiin arvoihin liittyvien aiheiden osuus kasvaa.

Ennakkoarvioinnin irrallisuutta suunnittelusta ja päätöksenteosta voidaan yrittää vähentää esimerkiksi integroimalla arviointi osaksi ohjelmatyötä, osallistamalla päättäjät mukaan ohjelmatyöhön ja lisäämällä arvioinnin läpinäkyvyyttä.

Suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa toimijoita on usein monta, jolloin valmisteluvaiheessa eri toimijat (parhaassa tapauksessa) vaikuttavat toisiinsa; tavoitteita voidaan yhdentää sekä löydetään yhteisiä ja yhdensuuntaisia keinoja tavoitteiden toteuttamiseksi. Monialaisessa suunnitelmassa tai ohjelmassa useiden eri tahojen tekemät päätökset vaikuttavat lopputulokseen. Toimijat tekevät osapäätöksiä ja rajauksia liittyen osallistumiseen, suunnitelman laadintaan ja IVA:an, tiedon tuotantoon ja kokemusten jakamiseen, tavoitteisiin ja keinoihin sekä aikatauluihin ja vastuisiin.

IVA:sta on eniten hyötyä silloin, kun se vastaa päätöksenteon tarpeita. Rationaalisesti ajatellen ennakkoarvioinnin tuottama tieto auttaa päättäjiä tekemään oikeansuuntaisia ratkaisuja. Poliittisessa mielessä tuloksia käytetään valikoiden. Päättäjien osallistuminen arvioinnin kohteen määrittelyyn ja rajaukseen sekä tavoitteiden asetteluun lisää IVA:n vaikuttavuutta. (Bekker, Putters & Van der Grinten 2004, Walker 2003.)

Tiedon ja päätöksenteon yhdistämisen tulisi tapahtua asteittain, jolloin tieto voi synnyttää toimijoissa uusia oivalluksia ja näkemyksiä. Esimerkiksi ongelmanmäärittelystä voidaan saavuttaa yhteisymmärrys tai oppimisen kautta voidaan löytää toivottava ja sosiaalisesti hyväksytty päätös. (Deelstra ym. 2003.)

Vaikutus oppimiseen ja näkökulmien muuttumiseen

IVA-prosessin keskeinen vaikutus voi olla myös siihen osallistuneiden oppiminen ja näkökulmien muuttuminen. Oppiminen on seurausta IVA:n aikana käytyjen keskustelujen synnyttämästä uudesta tiedosta. Tieto syntyy vuorovaikutuksen tuloksena: tietoa vaihdetaan, luodaan ja rikastetaan aina sosiaalisessa ympäristössä (Nylander ym. 2003, Ståhle & Grönroos 1999). Tiedolla on siis myös sosiaalinen ulottuvuus.

Ennakkoarviointia voi tarkastella sosiaalisen oppimisen näkökulmasta. Oppiminen sosiaalisena prosessina on rinnasteinen Habermasin (1971, 1979) kommunikatiivisen oppimisen käsitteelle. Kommunikatiivisessa oppimisessa on olennaista oppia ymmärtämään toisia ihmisiä: heidän arvojaan, ihanteitaan, tunteitaan, moraalisia ratkaisujaan ja asioille antamia merkityksiä. Toisten ymmärtämisen lisäksi tavoitteena on tulla myös itse ymmärretyksi. (Saarikoski 2000), Valve 1999, Webler ym. 1995).

Sosiaalisessa oppimisprosessissa tapahtuu muutoksia sosiaalisissa edellytyksissä, erityisesti yleisessä tietoisuudessa ja yksilöiden tavassa nähdä omien intressiensä linkittyminen muiden intresseihin. Sosiaalinen oppiminen on enemmän kuin yksilöiden oppimista sosiaalisessa tilanteessa. Sosiaalisessa oppimisessa erilaisia henkilökohtaisia ja yhteisiä intressejä omaavat osapuolet kokoontuvat yhteen sopiakseen yhteisen ongelman ratkaise-

misesta ja siihen tarvittavasta toiminnasta. (Webler ym. 1995.) Neuvotteluprosessina ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi edistää sosiaalista oppimista.

Pirkanmaan alueellisen jätehuoltostrategian YVA:a on tutkittu oppimisen näkökulmasta. Tutkimuksessa tarkasteltiin, auttoiko YVA-prosessi toimijoita sekä oppimaan tavoitteista, vaihtoehtoisista strategioista ja niiden seurauksista että ymmärtämään paremmin omia ja muiden uskomuksia, arvoja, toiveita ja pelkoja. Prosessiin osallistuminen lisäsi monien toimijoiden tietopohjaa jätehuollosta. Kuitenkaan toimijoiden tapa jäsentää asiaa ei muuttunut YVA-prosessin seurauksena, vaikka prosessin aikana tapahtui uskomusten ja preferenssien reflektointia. Keskustelevampi ennakoarviointiprosessi toisi paremmin tilaa toisten näkemysten ja arvojen huomiointiin pohjautuvalle oppimiselle. (Saarikoski 2000.)

Oppimista voidaan tarkastella myös IVA:sta vastuussa olevan organisaation näkökulmasta. Organisaation oppimista käsittelevässä kirjallisuudessa oppiminen on usein jaoteltu yhden ja kaksinkertaisen palautekytkennän oppimiseen. Yhden palautekytkennän oppimisessa (single-loop learning) olemassa olevat virheet tai ongelmat tunnistetaan ja ratkaistaan tukeutuen vallitseviin perusolettamuksiin, arvoihin ja normeihin. Kaksinkertaisen palautekytkennän syväoppimisessa (double-loop learning) ongelman ratkaisemiseen liittyy vallitsevien perusolettamusten, arvojen, normien ja toimintaperiaatteiden kyseenalaistaminen. Esimerkkejä perusolettamuksista ovat muun muassa kulttuuri, asenteet ja uskomukset. Kaksinkertaisen palautekytkennän oppiminen edellyttää oman toiminnan reflektointia. (Argyris & Schön 1978.)

IVA:n osalta palautekytkennän oppiminen voisi ilmetä esimerkiksi teknisenä oppimisena, jossa muiden tekemiä ratkaisuja sovelletaan kyseenalaistamatta omaan IVA-prosessiin. Esimerkiksi muualla käytettyjä menetelmiä (kysymyslomakkeet) tai arviointitaulukkoja siirretään sellaisenaan omiin toimintamalleihin. Tällöin IVA on enemmänkin päälleliimattu, tekninen prosessi organisaatiossa ja sen suunnittelukäytännöissä. IVA saatetaan viedä menestyksellisesti läpi esimerkiksi ulkopuolisen konsultin opastuksella, mutta ennakoivaa ajattelutapaa ei kuitenkaan sisäistetä organisaatiossa.

Kaksinkertaisen palautekytkennän oppimista voi tapahtua IVA-prosessissa sekä yksittäisten henkilöiden kohdalla että koko IVA-työryhmässä tai organisaatiossa. Ennakoarvioinnin osaajien siirtyessä pois organisaatiosta, tieto ja osaaminen usein katoavat heidän mukanaan. Sen vuoksi koko organisaation oppiminen ja rakenteiden muuttuminen on tärkeää, jotta opitut asiat olisivat työyhteisön käytössä henkilövaihdoksista huolimatta. Rakenteiden muuttumiseen johtava oppiminen on pysyvämpää. Käytännössä se voi tarkoittaa esimerkiksi ennakoivan ajattelutavan sisäistämistä koko organisaation tasolla ja esimerkiksi korjaavasta työstä ehkäisevään siirtymistä.

Kumpaakin edellä mainituista oppimisen muodoista tarvitaan, koska IVA-prosessissa kohdattavat haasteet ovat laajuudeltaan ja vaikeudeltaan erilaisia (ks. myös Argyris & Schön 1978). Oppimisen syvyyteen vaikuttaa myös IVA-prosessin tuttuus. Jos IVA on sen soveltajille entuudestaan tuntematon, oppiminen painottuu IVA:n läpiviennin, vaiheiden ja menetelmien opetteluun. Siinä hyvänä tukena voivat toimia hyvät esimerkit jo läpiviedyistä IVA-prosesseista. Syvempi, rakenteiden muuttumiseen johtava oppiminen edellyttää usein sitä, että ihmiset tai organisaatio ovat mukana IVA:n tekemisessä useamman kerran. Oppimista voivat edistää useat tekijät (Taulukko 8).

Taulukko 8. Oppimista edistävät tekijät (Nelimarkka 2002).

Oppimista edistävät tekijät

- 1) kokemus (esim. aikaisemmat kokemukset IVA-prosesseista)
- 2) sisäinen vuorovaikutus (keskustelut omassa organisaatiossa/IVA-ryhmässä)
- 3) ulkoinen vuorovaikutus (keskustelut sidosryhmien kanssa, päättäjät voivat lukeutua joko sisäisen tai ulkoisen vuorovaikutuksen piiriin, riippuen siitä kuinka tiiviisti he ovat mukana IVA-prosessissa)
- 4) reflektointi (omien toiminta- ja ajattelutapojen pohtiminen)
- 5) ennakoasenteet ja -oletukset (näkemykset IVA:sta ja sen mahdollisuuksista ja rajoituksista)
- 6) suunnitteluohjeet ja koulutus (IVA:a käsittelevät oppaat ja koulutustilaisuudet antavat käsitteellisiä välineitä ja pohjatietoa oppimista varten)
- 7) seuranta (IVA:n valmistuttua seurannan avulla saadaan tietoa onnistumisista ja myös asioista, jotka tulisi jatkossa tehdä toisin)

Vaikuttavuus eli IVA-prosessille asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Vaikutusten lisäksi on tärkeää tarkastella myös IVA:n vaikuttavuutta (effectiveness). Vaikuttavuus ei tarkoita vaikutusten kuvaamista sinällään, vaan tiettyjen asiaintilojen suhdetta. Vaikuttavuus on määritelty kyvyksi saada aikaan haluttuja tuloksia (Hokkanen & Kojo 2003). Yleisimmin vaikuttavuuden tarkastelussa keskitytään pohtimaan, saavutettiinko asetetut tavoitteet. Tarkastelun lähtökohdaksi voidaan ottaa ennakoarviointiin osallistuneiden toimijoiden odotukset sekä yleiset, esimerkiksi lainsäädännössä vaikutusten ennakoarvioinnille asetetut tavoitteet. Eri toimijoiden tavoitteet voivat olla keskenään ristiriitaisia, sillä ne perustuvat erilaisiin arvostuksiin. Tärkeä kysymys onkin, kenen näkökulmasta ja kenen arvojen pohjalta vaikuttavuutta tarkastellaan. (Hokkanen & Kojo 2003, Lumijärvi 1994.) IVA:n vaikuttavuutta voidaan arvioida luvussa 1.2. esitettyjen IVA-prosessin yleisten tavoitteiden toteutumisen pohjalta.

Yksi yleisistä tavoitteista on voimaantuminen (empowerment). Voimaantuminen on kaksisuuntainen sosiaalinen oppimisprosessi, jossa tuotetaan ja hankitaan erilaista tietoa vuorovaikutuksellisesti sekä löydetään omat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnilla voidaan tukea paikallisten ihmisten voimaantumista. Tällöin sovelletaan usein yhteisölähtöistä ennakoarviointia, jossa ihmiset toimivat paikallisina asiantuntijoina. He tuottavat tietoa vaihtoehtojen todennäköisistä vaikutuksista omaan yhteisöönsä ja oppivat tuntemaan yhteisöään paremmin. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi voi esimerkiksi tukea vammaisten lasten vanhempien voimaantumista tuomalla esille, että he ovat asiantuntijoita vammaisen lapsensa hoitamisessa (Farrel, Elliot & Ison 2004). Lisäksi voimaantumista voidaan edistää parantamalla ihmisten tietämystään aluetta tai aihepiiriä koskevista tutkimuksista. (Buchan 2003, Harris, Nielsen, McLaughlin & Becker 2003.)

Voimaantumiseen sisältyy myös omien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien löytäminen (ks. esim. Buchan 2003). Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien löytäminen

voi ilmetä myös vastasuunnitteluna. Uudessa Seelannissa keskustan ulkopuolelle rakennettavan kauppakeskuksen vastustajat tekivät IVA:n, koska hankkeesta vastaava ei ollut heidän mielestään tehnyt riittävää vaikutusten arviointia. Vastustajien kokoama tieto kauppakeskuksen haitallisista vaikutuksista oli merkityksellistä, sillä myöhemmin kauppakeskuksen rakentamislupa kumottiin oikeusistuimessa. Oikeusistuin totesi, että hankkeen saama hyväksymispäätös kaupunginhallituksessa oli perustunut riittämättömään sosiaalisten vaikutusten arviointiin. (Taylor, McClintock & Buckenham 2003.)

Sisällöllinen näkökulma IVA-prosesseissa

Vaikutusteemat

Terve Kunta -verkoston IVA-prosesseissa vaikutuksia tunnistettiin monipuolisesti (Taulukko 9). Eri ihmisryhmiä, vaikutusalueita ja vaikutusten ilmenemisen ajallisia eroja

käsiteltiin erityisesti sosiaali- ja terveysalan näkökulmasta. Eniten käsiteltiin palvelurakenteeseen liittyviä vaikutuksia. Sen sijaan vaikutuksia kunnan imagoon tai kustannuksiin tarkasteltiin satunnaisesti. Asiakasnäkökulma oli sisällytetty arviointeihin, varsinkin vaikutuksia palvelujen laatuun pohdittiin asiakkaan näkökulmasta. Myös työntekijän tai henkilökunnan näkökulma oli mukana arvioinneissa, mutta muihin toimijoihin kohdistuvia vaikutuksia oli IVA:ssa mukana harvemmin. Arvioitavan asian jäsentäminen pienempiin kokonaisuuksiin voi helpottaa ja syventää vaikutusten tunnistamista.

Vaikutuksia tunnistettiin kolmella tavalla. Ensiksi vaikutusten tunnistamisessa käytettiin lähtökohtana ohjelmalle asetettuja tavoitteita (esimerkiksi Oulunkaarella kuntien omia tavoitteita ja lisäksi kansallisten sosiaali - ja terveysalan ohjelmien tavoitteita tai Kajaanissa kaupungin BSC-kortiston tavoitteita). Kun IVA-työryhmäläisten oman työn tavoitteet pystyttiin liittämään vaikutustarkasteluun, tuli arviointityö konkreettisemmaksi ryhmäläisten päivittäisen arkityön kannalta. Toiseksi vaikutukset ilmenivät uhkia ja mahdollisuuksia tarkastelemalla. Tätä tapaa käytettiin esimerkiksi Keravalla ja Itä-Hämeessä. Uhkien ja mahdollisuuksien kirjaaminen auttoi haitallisten vaikutusten löytämistä. Kolmas tapa oli käyttää vaikutusten tunnistamisen apuna tarkistuslistaa, kuten Jyväskylässä tehtiin. Myöhemmin tunnistettuja vaikutuksia tarkennettiin, täsmennettiin ja tarpeen mukaan karsittiinkin.

Kuntien IVA-prosessit erosivat toisistaan myös siinä, aloitettiinko vaikutusten tunnistaminen pohtimalla vaikutusten kohteita (keihin vaikutukset kohdistuvat) vai vaikutustee-
moja (millaisia vaikutuksia ohjelmasta aiheutuu). Aloittaminen vaikutusten kohdentumista oli yleisempää. Vastaavasti vaikutusteemoista lähtevää tunnistamista sovellettiin

Taulukko 9. Esimerkkejä ohjelmien ennakoituista vaikutuksista.

IVA-prosesseissa tarkasteltuja vaikutusteemoja

Turussa tarkasteltiin huvimajan sijaintivaihtoehtojen vaikutuksia muun muassa alueen imagoon, ympäristön muuttumiseen, järjestyshäiriöihin, yleiseen asumisviihtyvyyteen, alueen siisteyteen, sosiaalisiin ongelmiin, tapaturmiin ja kustannuksiin.

Oulunkaassa tunnistettiin, että hyvinvoinnin seudullisilla toimintamalleilla on vaikutuksia kunnan ja seudun vetovoimaisuuteen, palveluiden saatavuuden turvaamiseen, palvelutarjonnan monipuolisuuteen, hoidon porrastuksen onnistumiseen, osaajien saatavuuteen ja ammattitaitoon, palvelujen laatuun, taloudellisuuteen, kustannustehokkuuteen ja siihen kuinka palvelut edistävät hyvinvointia ja terveyttä.

Keravalla työllisyysyksikön resurssien muutoksilla tunnistettiin olevan vaikutuksia asiakkaiden työllistymiseen, yhteiskunnassa vallitseviin asenteisiin ja arvoihin, sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksiin, ympäristöön ja Keravan imagoon. Työllisyysyksikön eri toimintatapojen vaikutuksia tarkasteltiin asiakkaan elämäntilanteen, motivaation, perheenjäsenten, ihmissuhteiden, toimeentulon, terveydentilan ja itsetunnon osalta.

Jyväskylässä kaavojen tunnistettuja vaikutuksia olivat mm:

Palveluihin kohdistuvat sosiaaliset vaikutukset: lähipalvelujen saatavuus ja kysyntä, muiden merkittävien palveluiden saatavuus, joukkoliikenteen saatavuus, palvelujen saatavuuden tasa-arvoisuus

Kaavan vaikutus sosiaalisiin oloihin: väestön monipuolisuus, ikä- ja erityisryhmien huomioiminen, sosiaalisen vuorovaikutuksen mahdollisuus ja yhteisöllisyys, nykyiset sosiaaliset ongelmat, mahdollisesti syntyvät uudet sosiaaliset ongelmat, alueimago ja eri toimintojen ja elämäntapojen mahdollistaminen, aluetasapaino

Muiden vaikutusten sosiaaliset ulottuvuudet ja vaikutukset viihtyvyyteen: liikenteen turvallisuus ja toimivuus, virkistysmahdollisuuksiin kohdistuvien vaikutusten sosiaaliset ulottuvuudet, melun, saasteiden ja ympäristövaikutusten sosiaaliset ulottuvuudet sekä maiseman ja kaupunkikuvan sosiaaliset ulottuvuudet.

Kajaanissa hyvinvointistrategian toimeenpanon vaikutuksia tarkasteltiin sen perusteella, kuinka ne kohdentuvat eri ihmisryhmiin. Vaikutuksia tunnistettiin olevan lapsiin, työikäisiin ja ikäihmisiin. Lisäksi tarkasteltiin henkilöstövaikutuksia johtamisen syvyyden ja henkilöstön jaksamisen kautta. Muita tunnistettuja vaikutuksia olivat kustannusvaikutukset ja vaikutukset muihin aloihin, kuten tekniseen toimeen ja opetustoimeen.

Itä-Hämeessä päivystyskokeilun vaikutuksina listattiin yksilön osalta muutokset palvelujen saatavuudessa, matkojen pituudessa ja kulkuyhteyksissä, hoitoon hakeutumisessa, turvallisuuden tunteessa. Työntekijöiden näkökulmasta vaikutukset kohdistuivat päivystyssidonnaisuuteen, vapaa-ajan määrään, työssä jaksamiseen, työn mielekkyyteen, työmatkojen pituuteen, neuvomiseen ja ohjaamiseen käytettävään työaikaan, ansionmuutoksiin. Kunnan näkökulmasta käsiteltiin muun muassa vaikutuksia lääkäripalvelujen turvaamiseen, päivystyspalvelujen rationalisoitumiseen, työvoimatarpeeseen, sairaankuljetuskapasiteettiin ja -kustannuksiin, imagoon, tiedottamisen tarpeeseen, asiointivirtoihin, virkojen täyttämiseen, fyysisten tilojen tarpeeseen, tiedonkulkuun ja kuntalaskutukseen.

ainakin Jyväskylässä ja Oulunkaareissa. Vaikutuksia ei *tunnistettu toimenpiteitä tarkastelemalla*, sillä ohjelmatyössä konkreettisen toimenpiteiden määrittelyä ei yleensä vielä pystytty tekemään. Itä-Hämeessä vaikutusten tunnistamisessa korostuivat ei-toivotut vaikutukset, koska IVA:n painopiste oli mahdollisten negatiivisten vaikutusten lieventämisessä. Arvioinnin lähtökohtana oli, että valittu malli toteuttaa asetettuja tavoitteita. Sen vuoksi myönteisten vaikutusten käsittely voitiin jättää vähemmälle.

Kuntien vaikutustarkasteluissa innovatiivisia vaikutusteemoja olivat mm. vaikutukset kunnan imagoon, asenteisiin ja arvoihin sekä psykososiaalisten vaikutusten, kuten turvattomuuden, tarkastelu. Muiden hallinnonalojen IVA-prosesseissa (Kauppinen & Neli-markka 2002) esiin tullut *tasa-arvon* teema ei Terve Kunta -verkoston prosesseissa nousut suoranaisesti esiin. Tasa-arvo näkyi epäsuorasti esimerkiksi palveluiden saatavuuden turvaamisessa, asiakkaiden tasapuolisessa kohtelussa sekä vaikutusten kohteena olevia ihmisryhmiä tunnistettaessa. Tasa-arvoa ei kuitenkaan käsitelty eri sukupuolten näkökulmasta. IVA-työryhmät olisivat halunneet tarkastella arvioinneissa laajemmin *kustannusvaikutuksia*, mutta nykyisillä vaikutustarkastelun menetelmillä ainoastaan kustannusmuutosten suuntaa pystyttiin arvioimaan.

Vaikutuksia oman hallinnonalan ulkopuolelle ei vielä kovin usein tunnistettu. IVA:n tullessa tutummaksi, myös metodinen varmuus lisääntyy ja vaikutusten tunnistamisessa on helpompi edetä poikkisektorisiin vaikutuksiin. Elinympäristöön liittyvässä konkreettisesti suunnittelussa sosiaalisten, terveys- ja ympäristövaikutusten välinen yhteys tuli paremmin esiin. *Yhteys fyysiseen ympäristöön* oli voimakas Jyväskylän ja Turun arvioinneissa. Myös asiointivirtojen muuttumisen vaikutukset elinkeinoelämään, muutokset kunnan imagossa tai seutukunnan vetovoimaisuudessa ovat esimerkkejä ylihallintokuntaisista vaikutuksista.

Vaikutusten kohdentuminen

Vaikutusten kohdentumisen pääjaotuksena käytettiin vaikutusten tarkastelua yksilön (kuntalainen/asiakas), työntekijän ja kunnan näkökulmasta (Kerava, Itä-Häme, Kajaani, Oulunkaari). Ohjelmatasolla vaikutusten konkretisointi oli vaikeaa, mutta myös tärkeää. Jos vaikutusten kuvaus jää liian yleiselle tasolle, on vaarana esimerkiksi se, ettei tehty työ avaudu muille. Vaikutusten kohdentumisen tarkastelu eri ihmisryhmien tarkkuudella (ikäryhmät, sukupuoli, sosio-ekonomiset ryhmät) on yksi konkretisointimahdollisuus.

Taulukko 10. IVA-prosesseissa tunnistettuja ihmisryhmiä.

Yhteisö: Alueen asukkaat, kuntalaiset	Organisaatio: Oma työyhteisö, poliisi, kiinteistölaitos, huolto-yhtiö, terveysala, tekninen ala, opetusala
Ihmisryhmät: Asukkaat, autottomat, alle kouluikäiset	Henkilökunta: Työntekijät

Eri ihmisryhmien tunnistamisesta on paljon hyviä esimerkkejä (Taulukko 10). Itä-Hämeessä pohdittiin vaikutuksia autottomiin, Keravalla asiakkaisiin, työntekijöihin, kuntalaisiin, kuntaan sekä yhteiskuntaan. Jyväskylässä huomioitiin vaikutusten kohdentuminen eri ikä- ja erityisryhmiin. Lisäksi vaikutusalue oli jaettu kahteen: vaikutuksia tarkasteltiin suunnittelualueen ja vaikutusalueen osalta. Oulunkaareissa vaikutuksia tarkasteltiin kuntakohtaisesti. Yleensä tarkasteluja ei enää jatkettu tekemällä tarkempia ryhmien keskinäisiä vertailuja tai tarkastelemalla ketkä ovat voittajia ja ketkä häviäjiä.

Turussa vaikutusten kohdistumista tarkasteltiin Runosmäen alueen, sen asukkaiden ja toimijoiden osalta. Alueen asukkaiden kohdalla tarkastelu tehtiin alle kouluikäisten lasten, koululaisten, nuorten ja aikuisten näkökulmasta. Alueen toimijoiden suhteen vaikutuksia kuvattiin sosiaalialan, terveysalan, poliisin, kiinteistölaitoksen ja huoltoyhtiön kannalta. Näin hienojakoinen tarkastelu oli paikallaan, sillä vaikutukset olivat erilaisia eri ryhmille.

Vaikutusten tarkastelussa siirryttiin yleisestä tarkastelusta yksityiskohtaisempaan. Ensin katsottiin, mitä vaikutuksia aiheutuu ihmisille yleensä. Vasta sen jälkeen pohdittiin tarkemmin, millaisia vaikutuksia aiheutuu tietyille ihmisryhmille. Joissakin tapauksissa vaikutukset eivät eronneet eri ihmisryhmien kesken, jolloin ryhmäkohtaiset vaikutukset voitiin sulauttaa takaisin yhteen. Esimerkiksi Kajaanissa työ aloitettiin vaikutusten asiakasryhmittäisellä tarkastelulla. Vaikutuksia tarkasteltiin Terveys 2015 -kansanterveysohjelman jaottelun mukaisesti lasten (ja nuorten), työikäisten ja vanhusten näkökulmasta. Myöhemmin näkökulmat yhdistettiin, koska valitulla mallien konkreettisuustasolla vaikutuseroja ikäryhmien välille ei syntynyt.

Vaikutukset toteutuvat usein *eri aikoina*. Joskus muutos voidaan todentaa vasta vuosikymmenien päästä. Keravalla ja Kajaanissa arvioinnissa huomioitiin aikaperspektiivi kustannusvaikutuksissa. Keravalla sosiaali- ja terveydenhuollolle aiheutuvien kustannusten osalta käsiteltiin sekä lyhyen että pitkän aikavälin kustannusvaikutusten suuntaa. Arvioinnissa todettiin, että alkuvaiheessa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset saattavat nousta, mutta myöhemmin asiakkaiden kunnan ja elämäntilanteen parantuessa kustannukset vastaavasti vähenevät.

Prosessuaalinen näkökulma IVA-prosesseissa

Vaiheet

Käynnistys

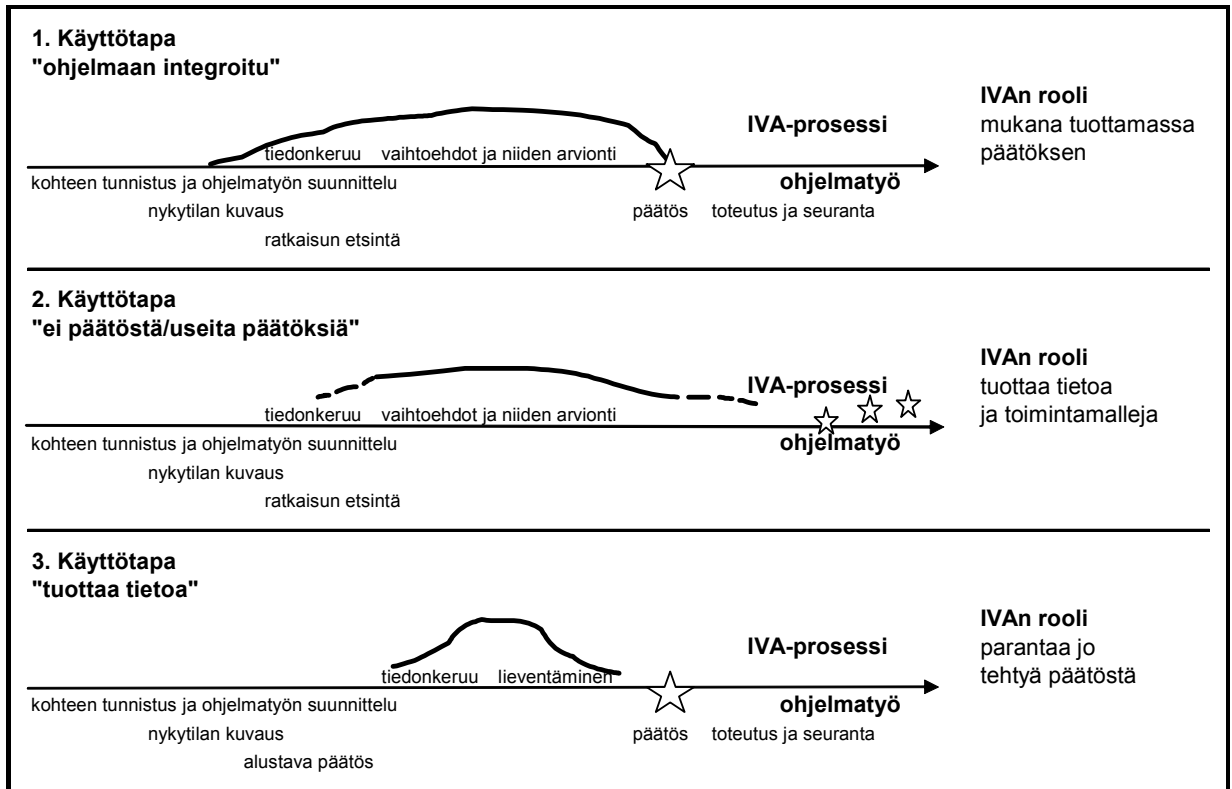
IVA:n käynnistys- ja suunnitteluvaihe osoittautui usein kaikkein haastavimmaksi vaiheeksi. Silloin IVA-työryhmissä mietittiin työn kohdetta, omia valtuuksia tehdä työtä ja koettiin epätietoisuutta sen suhteen, kuinka prosessi etenee. Epävarmuutta lisäsi se, että IVA oli kunnille menetelmänä uusi. Kunnissa pohdittiin, mitä hyötyä IVA:n soveltamisesta on ja ketä varten se tehdään.

IVA:n hahmottamiseen ja sisäistämiseen tarvittiin aikaa, haastateltavien mukaan se ei onnistu muutamassa tunnissa pelkästään esitteisiin perehtymällä. Oivallukset menetelmän luonteesta saattoivat tapahtua eri vaiheissa IVA-prosessia. Sen jälkeen eteneminen tuntui vaivattomammalta. Eräs haastateltava toteaa, että "kun ymmärrettiin mistä mallien luomisessa oli kysymys, mallit tehtiin nopeasti." Usean haastateltavan mukaan IVA:an sisältyy entuudestaan tuttuja elementtejä, kuten vaikutusten tarkastelu. IVA on vain systemaattisempi ja näkyvämpi tapa tarkastella vaikutuksia. Haasteena todettiin, että arviointiprosessin läpiviemiseen tarvitaan selvempi aikataulus ja työnjako.

Alkuvaiheessa aikaa meni myös toisiin toimijoihin tutustumiseen, yhteisen työn kohteen, kielen ja ymmärryksen löytämiseen sekä käsitteiden määrittelyyn. Se oli silti ensiarvoisen tärkeää työhön sitoutumisen ja sen eteenpäinviemisen kannalta (ks. myös Nelimarkka & Kauppinen 2004). Esimerkiksi hyvinvoinnin käsitteen määrittäminen ja sen näkeminen, että hyvinvoinnin edistäminen on kaikkien hallinnonalojen yhteinen asia, oli haastavaa. Ratkaisukeinona käytettiin arkipäivän esimerkkejä, jotka tuovat esille eri hallinnonalojen rooleja hyvinvoinnin tekijöinä. Työryhmissä eri alan edustajat saattoivat esimerkiksi pohdita aluksi, miten tietty malli tai ratkaisu vaikuttaa heidän työhönsä. Tämä jälkeen keskustelu kääntyi toisinpäin, kuinka oman työn muutos vaikuttaa hyvinvointiin. Erilaisten vaihtoehtojen ratkaisumallien rinnakkainen tarkastelu auttoi usein jäsentämään keskustelua. Yhteisen ymmärryksen synnyttyä työtä oli helpompi jatkaa eteenpäin. Joissakin kunnissa valmiit yhteistyösuhteet, kuten olemassa olevat monialaiset terveyden edistämisen työryhmät, helpottivat käynnistysvaihetta. Esimerkiksi Oulunkaassa yhteistä strategiatyötä oli eri sisältöalueilla tehty jo aiemmin.

Ohjelman valmistelu ja ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi olivat usein aika pitkälti sama prosessi. Samansuuntaisesti totesi myös eräs haastateltavista: "Jossain määrin ennakkoarvioinnissa on kysymys suunnitteluun kuuluvasta olennaisesta osasta, jota ei voi erottaa kokonaisuudesta." Useissa kunnissa IVA oli integroitu ohjelmatyöhön tai kaavoitusprosessiin alusta alkaen. IVA:n käynnistystavasta oli erilaisia variaatioita. Muutamassa kunnassa IVA käynnistyi sovelluskohteen etsimisellä tai täsmentämisellä, toisissa kunnissa sovelluskohde IVA:lle oli mietitty valmiiksi ja joissakin kunnissa ohjelmatyö oli jo edennyt pidemmälle vaikutusten arvioinnin tullessa mukaan. Esimerkiksi Itä-Hämeessä yhteisten sosiaali- ja terveysten palvelujen järjestämistä oli mietitty jo pidemmällä aikavälillä. IVA käynnistettiin vasta myöhemmässä vaiheessa ja integroitiin jo aloitettuun yhteispäivystyskokeilun tarkasteluun.

Ohjelmatyön luonne vaikutti alusta alkaen siihen, millainen IVA-prosessista muotoutui. Pilottikunnissa IVA:n nähtiin tukevan suunnittelua ainakin eri kolmella tavalla (Kuvio 1.). Suositeltavimmassa ja vaikuttavimmassa tavassa hahmottaa IVA:n ja ohjelmatyön suhdetta taustalla oli *selkeä suunnittelutilanne, jossa etsittiin ratkaisua* (1. käyttötapa). IVA:n tavoitteena oli vaikuttaa tulevaan päätökseen. Materiaalia päätöksentekoa varten pyrittiin tuottamaan vaihtoehtojen tarkastelun kautta. IVA:n roolina oli olla sisällöllisesti suuntaamassa päätöstä. Suunnittelutilanne saattoi olla kertaluontoinen, jolloin siihen sisältyi laaja tiedonkeruu suunnittelun kohteesta.



Kuvio 1. IVA:n kolme käyttötapaa ja roolia ohjelmatyössä.

Toisessa tavassa *ei ollut selkeää työn päätteeksi tehtävää päätöstä*. Taustalla saattoi olla rullaava suunnitteluprosessi, jossa pyrittiin IVA:n avulla jäsentämään olemassa olevaa tietoa ja kokemusta ja mahdollisesti varautumaan tai muuten vaikuttamaan tulevaisuuteen. IVA:ssa hyödynnettiin usein olemassa olevaa, jo aikaisemmin kerättyä tietoa. IVA:n rooli oli tukea valmistelua, mutta sen vaikutus päätöksentekoon jäi epävarmemmaksi. Päätös, jota varten arviointimateriaalia tuotettiin, saattoi olla pirstaloitunut laajalle joko ajallisesti tai hallinnollisesti. Saattoi myös olla, että IVA:n avulla jäsennelty materiaali toimi osana pitkäaikaista normatiivista keskustelua, jota kunnassa käytiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä.

Kolmannessa käyttötavassa IVA:n rooli oli *koota ja jäsentää tietoa* jo valitun ratkaisun tueksi ja päätöstä parantaen. Tavoitteena oli parantaa parhaimmaksi koettua ratkaisua eikä ennakoarvioinnilla enää ollut vaikutusta ratkaisun valintaan. Kyseisen ratkaisuun etsittiin parantamismahdollisuuksia esimerkiksi haitallisten vaikutusten lieventämisen tai positiivisten vaikutusten vahvistamisen avulla.

Tiedonkeruu

Joissakin kunnissa, kuten Itä-Hämeessä ja Kajaanissa, oli tiedonkeruu teknisenä menettelynä tehty jo ennen IVA:n aloittamista. Tällaisissa tapauksissa strategiatyötä oli tehty jo

pidempään ja tiedonkeruu oli sisältynyt sen aikaisempiin osioihin. Varsinainen tiedonkeruvaihe sisältyi Oulunkaaren, Turun ja Jyväskylän IVA-prosesseihin. Jyväskylässä koko prosessi palveli tiedonkeruuta ja tiedon välittämistä eri toimijoiden välillä. Työntekijöiden oman tiedon ja kokemuksen jäsentäminen oli keskeisessä roolissa erityisesti Keravalla.

Tiedonkeruun vaikeus prosessin aikana tuli esiin silloin, kun haluttua tietoa ei ollut valmiiksi saatavilla. Työsuunnitelmassa on hyvä varata aikaa halutunlaisen tiedon keruulle jo ohjelmatyön alkuvaiheeseen. Varsinkin kustannustiedon kerääminen ja yksilöiminen osoittautui vaikeaksi puutteellisen tilastoinnin ja heikon vertailtavuuden vuoksi. Tämä näkyi vaihtoehtojen arviointivaiheessa kustannustietojen lähes täydellisenä puuttumisena.

Tarvittava tieto voi olla myös sellaista, joka vaatii teknisen tiedonkeruun lisäksi syvällisen analysoinnin. Parhaimmassa tapauksessa jatkuvan tiedonkeruun avulla tuotettiin aikasarjoja trendeistä tai osallistujat kokivat, että heillä oli jo kokemuseräisesti tiedossa oleelliset asiat. Esimerkiksi Kajaanissa tietoa nykytilan ongelmista ja vahvuuksista oli kerätty SWOT-analyysin avulla jo hyvinvointistrategiaa laadittaessa. Tiedonkeruu ja sen raportointi voivat olla tietyn henkilön vastuulla. Se voi olla myös jaettu koko työryhmän vastuulle siten, että ryhmäläiset hankkivat tietoa tietyistä osa-alueista ja tuovat sen käsiteltäväksi yhteisiin kokouksiin.

Ohjelmien tavoitteet tulivat kansallisista ohjelmista, kunnan strategisista tavoitteista sekä IVA-työryhmän omista kokemuksista. Usein kansallisten ohjelmien ja kunnan tavoitteet tarkentuivat, kun niitä katsottiin työryhmän jäsenten kokemusten valossa.

Vaihtoehtojen muodostaminen

Vaihtoehtotyöskentely koettiin yleensä arvioinnin antoisimmaksi ja mielenkiintoisimmaksi vaiheeksi. Lähes kaikkiin IVA-prosesseihin sisältyi vaihtoehtoisia malleja. Vaihtoehtojen käytöllä saatiin tarkasteluun mukaan erilaiset näkemykset tulevaisuudesta sekä keskenään ristiriitaiset ratkaisut. Osassa kunnista ohjelmatyö oli jo siinä vaiheessa, että *vaihtoehtojen tarkastelu IVA:ssa ei ollut enää järkevää*. Vaihtoehtoja oli ehkä käsitelty jo aikaisemmassa suunnitteluvaiheessa ja toteutettava ratkaisumalli oli saatettu valita ennen IVA:n aloittamista.

Usein *vaihtoehtojen muodostamisessa* lähdettiin liikkeelle "kaikille jotain" -ajattelusta, jolloin vaihtoehdot luotiin vastaamaan osallistujien erilaisia näkemyksiä. Vaihtoehtoisia malleja tuli aluksi niin monta kuin oli näkemyksiäkin. Kunnan omien tavoitteiden lisäksi vaihtoehdoissa saattoi näkyä valtakunnallisten *tavoitteiden* vaikutus. Esimerkiksi Oulunkaareissa arvioitavat mallit sisälsivät sekä osallistujien näkemyksiä että valtakunnallisia suosituksia. Kajaanissa, Keravalla ja Turussa mallit sisälsivät myös uhkia ja mahdollisuuksia. Mallien arvovapaa muodostaminen koettiin kunnissa haastavana, kuten eräs haastateltava kertoi: "On vaikeaa rakentaa mallien kuvaukset niin, ettei tule arvolatausta. Kaikki mallit ovat yhtä oikeita."

Alun "kaikkea kaikille" -vaiheessa vaihtoehtoja oli useita ja niiden väliset erot saattoivat olla liukuvia. Myöhemmin malleja yhdisteltiin, jolloin vaihtoehtojen määrä väheni ja niiden väliset erot tulivat selvemmin esille. Prosessin aikana saattoi nousta myös uusia vaihtoehtoja, kuten Oulunkaareissa tapahtui. Siellä huomattiin, että laaditut kunnalliset ja

seutukunnalliset mallit eivät ole riittäviä, koska seutukunta ei muodosta yhtenäistä työskäyntialuetta. Sen seurauksena laadittiin myös aluetasoinen malli.

Taulukko 11. Malleja rakennettaessa käytettiin ainakin kolmea lähestymistapaa; maantieteelliset ratkaisut, resurssimuutokset ja palvelujärjestelmän näkökulmat.

Kolme lähestymistapaa malleihin

a) Maantieteelliset ratkaisut:

Oulunkaassa vaihtoehtoisina malleina olivat kunnallisten ratkaisujen malli, alueellisten ratkaisujen malli, seudullisten ratkaisujen malli ja valtakunnallinen malli, jossa oli huomioitu kansallisten terveysprojektin, sosiaalialan ohjelman ja Terveys 2015 -ohjelman suositukset. Turussa vaihtoehtoina olivat huvimajaa ei rakenneta (VE0), huvimaja rakennetaan nuorten ehdottamaan paikkaan (VE1) ja huvimaja rakennetaan aluetyöryhmän ehdottamaan paikkaan (VE2).

b) Resurssien muutokset:

Keravalla työllisyysyksikön voimavarojen resurssoinnissa vaihtoehtoina olivat voimavarojen säilyttäminen entisellään (VE0), niiden vähentäminen (VE1) tai lisääminen (VE2).

c) Palvelujärjestelmän näkökulmat:

Kajaanissa vaihtoehtoiset mallit olivat:

Malli 0, Lainsäädännön mukaan sektoroitu malli, jossa palvelujärjestelmä tarjoaa lainsäädännön velvoittamat palvelut erikois-/erityisaloittain.

Malli 1, Sektoripainotteinen sekamalli, jossa palvelujärjestelmä tarjoaa lainsäädännön velvoittamat palvelut suurimmaksi osaksi joko erikois-/erityisaloittain tai yhteisölähtöisenä palveluna

Malli 2, Asiakaslähtöinen malli, jossa palvelujärjestelmä tarjoaa lainsäädännön velvoittamat erityisosaamisen palvelut yhteisölähtöisenä palveluna

Keravalla työllisyysyksikön toimintaan liittyvien menettelytapojen osalta vaihtoehtoina olivat nykyisenkaltainen toimintatapa (VE0), kuntouttavampi/yksilöllisempi toimintamalli (VE1) sekä työlistämiseen tähtäävä toimintamalli (VE2).

Eri kuntien malleissa *vaihtoehtoja erottaneet tekijät* olivat erilaisia (Taulukko 11). Muuttuja oli jollakin tavoin maantieteellinen esimerkiksi Turussa (huvimajan sijaintivaihtoehdot) ja Oulunkaassa (palvelujen järjestämisen maantieteellinen laajuus). Muuttujat liittyivät resurssien muutoksiin esimerkiksi Keravalla. Kajaanissa ja Keravalla muuttujana oli myös näkemys erilaisista tavoista toteuttaa palvelujärjestelmä.

Mallien kuvailussa *sopivan tarkkuustason* löytäminen saattoi olla haasteellista. Yleensä mallit pyrittiin kuvaamaan sellaisella tarkkuustasolla, että arviointiin osallistujat ymmärsivät mallien erot, pystyivät hyväksymään vaihtoehdot ja että tarvittava päätös voitiin tehdä. Joskus on tarpeen käsitellä malleja kohdennetummin ja syvemmin tai konkretisoida asioita, esimerkiksi kuvata malleja *toimenpiteiden* kautta. Toisaalta yksityiskohtaisempi mallien kuvaus olisi voinut heikentää hyväksyttävien ratkaisujen löytämistä. Silloin mallien konkretisointi voi olla tarpeen tehdä vasta myöhemmissä suunnitteluvaiheissa.

Nollavaihtoehto, jossa oletetaan nykyisen kehityksen jatkuvan, oli mukana vaihtoehtotar-
kastelussa lähes aina. Sosiaali- ja terveysalalla nykytilan jatkaminen saatettiin nähdä yhtä
usein uhkana kuin mahdollisuutenakin. Taustalla saattoi olla osallistujien vahvana koke-
ma ymmärrys siitä, ettei nykyisillä toimintamalleilla voida jatkaa, samalla kun kaikki
kunnalliset toimijat eivät näe tarvetta muutokseen. Kun muutosvastarinta toiminnan
muuttamiseen tuntui suurelle, nollavaihtoehto toimi voimakkaasti "näin ei voida jatkaa" -
ajatuksen tukena ja muutoksen perusteluna. Koska pelkästään uuden ratkaisumallin tar-
kastelu ei pysty osoittamaan miksi nykyisenkaltaista toimintaa ei voida jatkaa, nousi nol-
lavaihtoehdon kuvaus tärkeäksi.

Päättäjien osallistuminen mallien rakentamiseen oli tärkeää malliin sitoutumisen ja vai-
kuttavuuden kannalta. Oulunkaareissa pidettiin tärkeänä sitä, että luottamushenkilöt osal-
listuivat mallin rakentamiseen. Kajaanissa koettiin, että päättäjien osallistumista vaihtoeht-
tojen luomiseen olisi tarvittu. Eräs haastateltava kertoi, että "analyysin ja mallien raken-
tamisen pitäisi tehdä niiden ihmisten, jotka ovat mukana lopullisessa päätöksenteossa.
Meidän prosessissa pieni osa on mukana lopullisessa päätöksenteossa, mallin kehittämi-
nen on tehty päätöksentekijöiden ulkopuolella. Toimisi paremmin, jos maakuntahallinnon
kokeilun asiantuntijatyöryhmä tai työvaliokunta olisi käynyt koko prosessin läpi."

Vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointi

Vaihtoehtoja ja vaikutuksia vertailemalla etsittiin yleensä parasta ratkaisua. Vaikutusten
tunnistamisprosessia ja tunnistettuja vaikutuksia on käsitelty tarkemmin luvussa "Sisällöl-
linen näkökulma IVA-prosesseissa". Mallien vaikutuksia sinällään ja mallien mahdolli-
suutta toteuttaa annettuja tavoitteita tarkasteltiin erikseen. Mallien vertailua ei tarvittu, jos
ennen IVA:n käynnistymistä oli löydetty tavoitteita toteuttava ratkaisu. Yleensä mallien
vertailuprosessi kuitenkin sisältyi arviointiin ja se saattoi edetä kolmella eri tavalla:

- 1) Malleja vertailtiin niiden vaikutusten perusteella.
- 2) Mallien vertailussa keskityttiin tavoitteiden toteutumisen tarkasteluun. Sen lisäksi tar-
kasteltiin kevyesti mallien muita vaikutuksia.
- 3) Mallien vertailussa keskityttiin vaikutuksiin. Sen lisäksi tarkasteltiin kevyesti, kuinka
mallit toteuttavat tavoitteita.

Kahdessa jälkimmäisessä tavassa tunnistettuja vaikutuksia/tavoitteita tarkasteltiin tulevai-
suustaulukon avulla. Tulevaisuustaulukossa vaikutukset jäsennettiin tiettyihin teemoihin
omille riveilleen. Eri mallit olivat omina sarakkeinaan ja sarakkeen ja rivin leikkauspis-
teeseen kuvattiin tämän teeman ilmeneminen kyseisessä mallissa (Taulukko 12).

Kunnissa käytettiin eniten kolmatta tapaa, jossa tarkasteltiin ensin vaikutuksia ja sen jäl-
keen sitä, kuinka mallit toteuttavat tavoitteita. Tämä tapa on arvioinnin kannalta moni-
puolisin, sillä siinä voidaan tunnistaa sekä yllättäviä ei-tavoiteltuja vaikutuksia että tar-
kastella toteutuvatko asetetut tavoitteet. Kunnissa tavoitteiden toteutumisen tarkasteluun
olisi kuitenkin voitu käyttää enemmän aikaa.

Selkein tavoitteiden toteutumisen tarkastelu tehtiin Oulunkaaren seutukunnan työssä (jo-
ka edustaa tapaa kaksi). Oulunkaareissa vaikutusten yleinen tarkastelu toteutettiin hyvin
kevyesti ja mallien vertailu tehtiin suoraan tavoitetarkastelun kautta.

Taulukko 12. Esimerkki mallien sisältämien ratkaisujen kuvauksesta tulevaisuustaulukon avulla Oulunkaaren hyvinvoinnin terveyskeskushankkeessa. Esimerkissä taulukko on täytetty vain kahden teeman osalta.

Vaihtoehtoiset mallit	"Kunnallisten ratkaisujen malli"	"Alueellisten ratkaisujen malli"	"Seudullisten ratkaisujen malli"	"Kansallisen terveysprojektin malli ja suositukset"
Yleinen kuvaus				
Palveluiden turvaaminen kuntalaisille				
Saumattomien palvelukokonaisuuksien ja hoitoketjujen kehittäminen				
Erityispalvelujen verkostoituminen ja yhteiskäyttö, esim. työtoiminta Asumispalvelut tukipalvelut (laboratorio, röntgen) työterveyshuolto Päihdetyö, sairaankuljetus, ympäristöterveydenhuolto				
Yritysten ja järjestöjen rooli palvelujärjestelmässä				
Sosiaali- ja terveydenhuollon johtaminen ja sen kehittäminen	Jokaisessa kunnassa on oma sosiaali- ja terveystoimen johtaja ja johtava lääkäri, jotka vastaavat johtamisesta ja kehittämisestä yhdessä oman lautakuntansa kanssa.	Lähikuntien välillä on yhteinen sosiaali- ja terveystoimen johtaja ja johtava lääkäri, jotka vastaavat johtamisesta ja kehittämisestä. Mahdollisesti kunnilla on myös yhteinen lautakunta.	Seutukunnan alueella on yhteinen johtava lääkäri ja sosiaali- ja terveystoimen johtaja. Kuntien yhteinen lautakunta vastaa seudullisten palvelujen järjestämisestä, johtamisesta ja kehittämisestä.	Yksi johtava lääkäri. Terveystoimen johtamiskoulutus
Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmät				
Verkkopalvelujen suunnittelu ja käyttöönotto esim verkkohoitaja, nettineuvola, etäpoliklinikka				
Erityisosaajien verkostoituminen esim. lääkärit, sosiaalityöntekijät, kehitysvammahuollon ohjaajat, lastentarhanopettajat	Jokainen kunta palkkaa itse erityisosaajat.	Edellisten lisäksi palkataan lähikuntien yhteisiä työntekijöitä.	Edellisten lisäksi seutukunta palkkaa erityisosaajia esim. psykologit, toimintaterapeutit...	12-18 lääkärin terveyskeskus
Erityisosaamiseen keskinäinen työnjako, erikoistuminen, konsultointi				
Lääkäreiden ja hoitajien välisen työnjaon kehittäminen				
Työntekijöiden työhyvinvointi ja osaaminen				
Kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden kehittäminen				
Terveystta edistävän ja ennaltaehkäisevän työotteen vahvistaminen				

Jo aikaisemmin vaihtoehtoja muodostettaessa virinnyt keskustelu mallien riittävästä tarkkuudesta konkretisoitui malleja vertailtaessa. *Toimenpiteiden esittely* mallien kuvauksen yhteydessä oli usein viitteellistä. Sellaisenaan se ei tukenut yksityiskohtaista vaikutusten arviointia ja esimerkiksi kustannusten tarkastelua. Osallistujat olivat kuitenkin yleensä tyytyväisiä vaikutusten vertailuun. Haastatteluissa he kuvasivat vertailua onnistuneeksi ja sanoivat, että vertailu vastasi sille asetettuihin tavoitteisiin. Esimerkiksi Oulunkaaren IVA:ssa palveluiden järjestämismalleja arvioineet kuntapäättäjät ja viranhaltijat kokivat mallit riittävän tarkoin päätettävän asian ymmärtämiseen. Ulkopuolisille ohjelman mallien erot ja niiden sisältämät ratkaisut saattoivat jäädä epäselviksi.

Oulunkaassa vaikutusten perustelu ja mallien *toteuttamismahdollisuuksien tarkastelu* sisältyi arviointiin. Vaihtoehtojen vertailu ja parhaiden ratkaisujen etsintä tehtiin tarkastelemalla, kuinka tavoitteet toteutuvat eri malleissa. Se suoritettiin täyttämällä ryhmätyönä yhteenvetotaulukko (Taulukko 13), jossa kuvataan tavoitteen toteutuminen malleittain: ”malli 1 toteuttaa tavoitetta X, koska... (perustelu)” Lisäksi taulukossa käsiteltiin, mitä tavoitteen tai mallin toteutuminen edellyttää: ”malli 1 toteuttaa tavoitetta X, jos... (ehto).”

Parhaan vaihtoehdon valinnassa osallistujat saattoivat kokea, että nykyisen kaltaisen ratkaisun jatkaminen olisi paras vaihtoehto, mutta nykyisillä resursseilla se ei kuitenkaan ole mahdollista. Sen seurauksena alettiin etsiä toiseksi parasta vaihtoehtoa, joka täyttäisi pitkän tähtäyksen tarpeet olemassa olevilla resursseilla.

Vaikutusten lieventäminen ja seuranta

Haitallisten vaikutusten lieventäminen nähtiin usein vasta konkreettisemmän suunnittelun asiaksi. Itä-Hämeessä tavoitteena oli valitun mallin parantaminen ja siihen sisältyi myös vaikutusten lieventämis- ja vahvistamiskeinojen etsintä. Mallin vaikutusten tunnistamisen yhteydessä pohdittiin lieventämiskeinoja ja ne kirjattiin samaan taulukkoon vaikutusten kanssa (Taulukko 2). Myös Jyväskylän SVA-mallissa pohdittiin kaavan tuomia mahdollisia uhkakuvia, jotta niihin voitaisiin varautua.

Itä-Hämeen IVA-prosessi on ainoa, jossa seuranta on tähän mennessä aloitettu. Siellä seurannassa tarkasteltiin muutoksia potilasmäärissä. Turhat päivystyskäynnit olivat osaksi vähentyneet, niin kuin ennakoitiinkin. Lisäksi toteutettiin kyselyt asiakkaille ja henkilökunnalle. Asiakaskysely oli suunnattu päivystyksen tulleille joutsalaisille ja hartolalaisille koko päivystyskokeilun ajan. Henkilökuntakysely järjestettiin Heinolan, Sysmän ja Hartolan terveyskeskusten henkilökunnalle kokeilun alku- ja loppuvaiheessa. Asiakkaat ja henkilökunta suhtautuivat kokeiluun myönteisesti ja heiltä tullut palaute oli positiivista. Ennakoidut negatiiviset vaikutukset asiakkaisiin ja henkilökuntaan eivät siis näyttäneet toteutuneen. Koska päivystysmalli oli vasta kokeiluvaiheessa, saatiin seurannan avulla myös tietoa siitä, kuinka mallia voidaan kehittää ennen lopullisia päätöksiä.

Materiaalia järjestelmälliseen seurantaan kerättiin myös Jyväskylässä. Kaupunginosakan-sion nimellä pyrittiin kokoamaan alueellistettua perustietoa kaupungin eri suurpiirien sosiaalisesta nykytilasta. Jyväskylän kaupungin omista lähteistä saatavia alueen sosiaalis-ta nykytilannetta kuvaavia perustietoja voivat esimerkiksi olla väestön määrä ja ikäraken-ne, asuntokuntien keskitulo, väestön koulutus, työttömyys, työpaikkojen määrä alueella, asuntokuntien keskikoko, lapsiperheiden osuus perheistä, yksinhuoltajien osuus lapsiper-

heistä, olemassa olevat lähipalvelut, olemassa olevat muut palvelut, vuokra-asuntojen osuus asunnoista, asuntojen talotyyppien jakauma, toimeentulotukea saaneet kotitaloudet, muuttoaktiivisuus ja äänestysaktiivisuus. Harkinnan mukaan käytettäviä, ulkopuolisilta saatavia tietoja voivat olla poliisiin tietoon tulleet rikokset luokittain, ulkomaalaisten osuus väestöstä, erilaiset asiakastiedot sosiaali- ja terveystalouksista ja hissittömien yli 3-kerroksisten kerrostalojen sijainti.

Menetelmävalinnat

IVA:ssa käytetyt menetelmät olivat pääosin laadullisia. Niiden käyttö ei vaatinut erityistaitoja tai erityisiä työvälineitä. Taulukot osoittautuivat havainnollisiksi ja ymmärrettäviksi menetelmiksi ja ne tuntuivat soveltuvan hyvin IVA:an. Laadullisuuden lisäksi menetelmien käytössä korostui ryhmätyöpainotteisuus. Menetelmävalintojen perusteella IVA-prosessit olivat pikemminkin arvopainotteisia neuvotteluprosesseja kuin tietopainotteisia teknisiä prosesseja (vrt. Hokkanen & Kojo 2003). Menetelmällisiksi haasteiksi osoittautuivat monialaisten menetelmien käyttö ja kustannusvaikutusten tarkastelu.

Tiedonkeruumenetelminä käytettiin muun muassa haastatteluja ja kyselyjä. Lisäksi kerättiin tilastotietoja. Tulevaisuustaulukkoa käytettiin lähes kaikissa kunnissa vaihtoehtojen muodostamiseen ja kuvaamiseen. Esimerkiksi Oulunkaassa tulevaisuustaulukon malleja erottavat teemat olivat syntyneet tehtävänasettelusta ja tunnistetuista kipupisteistä. IVA-työryhmissä mietittiin eri näkökulmista mitä tapahtuu, jos mallit toteutetaan. Mallien vaikutukset kirjattiin yhteenvetotaulukkoon. Siinä kutakin vertailtavaa mallia kuvataan yhteenvedonomaaisesti tunnistettujen vaikutusten tai asetettujen tavoitteiden valossa. Taulukkoa voi lukea kahdella tavalla. Sarakeittain luettaessa nähdään tietyn mallin erilaiset positiiviset ja negatiiviset vaikutukset. Riveittäin luettaessa nähdään tietyn vaikutuksen tai tavoitteen volyymi eri malleissa. Taulukko 13 on esimerkki yhteenvetotaulukosta. Muita ennakoarvioinneissa käytettyjä menetelmiä olivat Jyväskylässä toteutetut kaupunginosakansiot ja Itä-Hämeessä tehty vaikutusten lieventämis-/vahvistamistaulukko.

Menetelmiä käytettiin *ryhmätyöpainotteisesti*. Kajaanissa IVA oli organisoitu niin, että vaikutuksia tarkasteltiin ensin IVA-työryhmässä. Sen jälkeen jäsenet käsitelivät vaihtoehtojen vaikutuksia myös omissa taustaorganisaatioissaan, kuten vanhusneuvostossa ja lapsi- ja nuorisoasiain neuvottelukunnassa. Niissä käsiteltiin vaikutuksia ikäryhmittäin. Tällaisessa työrukkasperiaatteella organisoidussa työskentelytavassa on tärkeää, että aikaa IVA:n sisäistämiseen menetelmänä jää myös taustaorganisaatioissa. Turussa ryhmätöiden käyttö oli kaikkein laajamittaisinta. Opiskelijat tekivät IVA:n kokonaan ryhmätöinä. Jokaiselle ryhmälle oli jaettu näkökulma, jonka kannalta he tarkastelivat vaikutuksia.

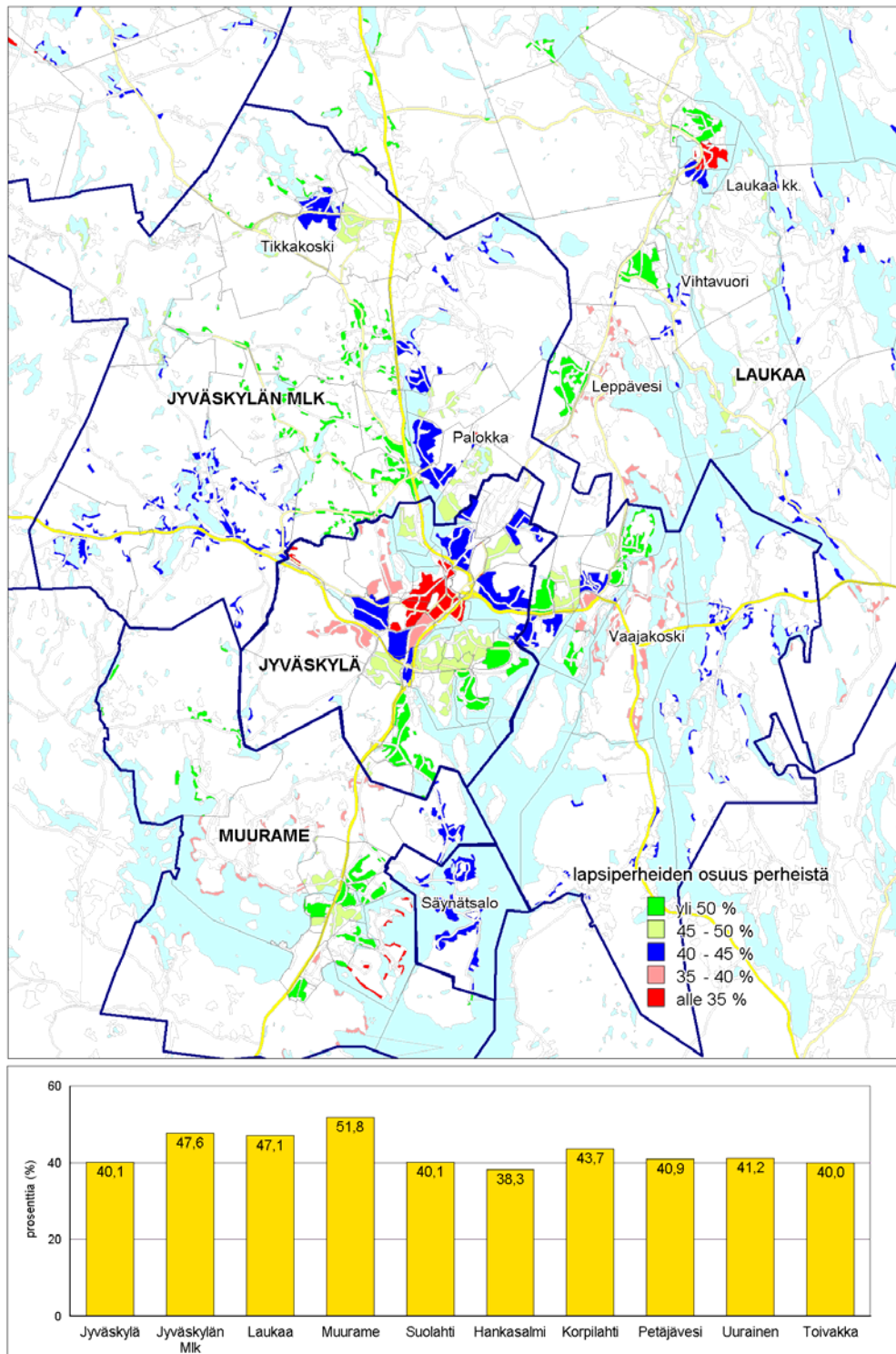
Havainnollistamismenetelminä IVA-prosesseissa käytettiin valokuvia, piirroksia, taulukoita ja karttoja. Esimerkiksi Turussa havainnollistamismenetelmistä sovellettiin kaikkia edellä mainittuja. Jyväskylässä kaupunginosakansion tietoja esitettiin teemakarttoina (Kuva 1). Kunnissa kaivattiin esimerkkejä ja keinoja erityisesti sen havainnollistamiseen, että hyvinvointi on myös muiden kuin sosiaali- ja terveystoimen asia. Eräs haastateltava totesi, että "teknisen toimen ja keskushallinnon edustajien on vaikea mieltää, kuinka iso

Taulukko 13. Tavoitteiden toteutumisen arviointi Oulunkaareissa (osa taulukosta). Vaihtoehtojen vertailuun sisällytettiin ehtoja ja perusteluja tavoitteiden toteutumiselle.

Vaihtoehtoiset mallit	"Kunnallisten ratkaisujen malli"	"Alueellisten ratkaisujen malli"	"Seudullisten ratkaisujen malli"	"Kansallisen terveysprojektin malli, sosiaalialan ja Terveys 2015 suositukset"
Asetetut tavoitteet				
Kunnan ja seudun vetovoimaisuus				
Palvelujen saatavuuden turvaaminen				
Palvelutarjonnan monipuolisuus	- jos resurssit ovat riittävät -koska Utajärvellä on valmiina kattava palvelujärjestelmä -ei, koska liian pieni yksikkö -jos väestöpohja säilyy ja osaajat pysyvät	-koska rajalliset resurssit saadaan tehokkaampaan käyttöön -koska kuntien palvelujärjestelmät täydentävät toisiaan -koska on tarpeeksi iso yksikkö	- jos seutukuntaratjat eivät muodosta estettä -jos erityisosaamisen jakelu voidaan turvata -koska vaihtoehdot lisääntyvät -koska vahvistaa osaajien pysymistä	Näihin tavoitteisiin edetään pienin askelin -laaja ja monipuolinen
Hoidon porrastuksen onnistuminen				
Osaajien saatavuus ja ammattitaito				
Palvelujen laatu				
Palvelujen taloudellisuus, kustannustehokkuus				
Palvelujen hyvinvointia ja terveyttä edistävät vaikutukset	-koska asiakkaat tunnetaan -ei, koska liian pieni yksikkö	-koska asiakkaalla mahdollisuus saada erityisosaamista	-koska voimme osallistua laajoihin ohjelmiin, esim. DEHKO	-jos muut tavoitteet toteutuvat

kokonaisuus hyvinvointi on, mitkä kaikki osa-alueet vaikuttavat siihen. Hyvinvoinnin asiassa yksinkertaisilla esimerkeillä saa oivallusta aikaan." Hyviksi menetelmiksi yhteisen ymmärryksen rakentamiseen osoittautuivat yhteisen työn alkuvaiheessa käydyt käsitteeskustelut.

IVA:n menetelmällisiä haasteita olivat *kustannusvaikutusten tarkastelu, monialaisten menetelmien käyttö, vaikutusten mittaamisen ongelma ja määrällisen tiedon rooli*. Kustannusvaikutusten tarkastelua vaikeutti kustannustiedon puuttuminen. Monialainen lähestymistapa voisi tukea poikkihallinnollisten kustannusvaikutusten tunnistamista. Keravalla kokeiltiin kalanruotokaavio -menetelmää. Menetelmän avulla jäsennettiin, mitä tahoja ja millaisia toimenpiteitä tarvitaan yhteisen tavoitteen toteuttamiseksi. Kalanruotokaavion soveltaminen onnistuu parhaiten yhteistyössä muiden toimijoiden tai hallinnonalojen kanssa.



Kuva 1. Lapsiperheiden osuus (%) perheistä Jyväskylän kaupungin ympäristössä 31.12.2002 ja Jyväskylän seudulla kunnittain. Esimerkki teemakartan käyttämisestä sosiaalisten eroavaisuuksien kuvaamisessa. (Jouni Mäkräisen työpapereita 2004.)

Mittareiden laatimista vaikutusten todentamista varten pidettiin tärkeänä. Kunnissa haluttiin välineitä seurantatiedon keräämiseen käytännön arjessa, että tavoitteet eivät olisi vain "toiveajattelua ja hurskaita toiveita". Mittareiden toivottiin pureutuvan myös seudullisiin ja paikallisiin ongelmakohtiin ja tuovan esille myös asiakkaan näkökulman. Itä-Hämeessä mittareissa näkyi asiakasnäkökulma siten, että tietoa aiheutuneista vaikutuksista kerättiin myös päivystyskokeilun asiakkailta. Mittareiden kehittäminen sopii luontevasti yhteen myös hyvinvointitilinpäätöksen ja hyvinvointikertomuksen laadinnan kanssa.

Jotkut haastateltavat kokivat, että vaihtoehtojen vertailu ja vaikutusten tarkastelu jäi olettamusten ja mutu-tiedon varaan, jolloin arvioinnilla "voidaan hakea vahvistusta sille, mikä tuntuu itsestä hyvälle". IVA-prosessin toivottiin perustuvan enemmän objektiiviselle faktatiedolle.

IVA-prosessin ja raportoinnin systemaattisuus ja läpinäkyvyys

Erillinen IVA-raportti laadittiin Turussa ja Keravalla. IVA raportoitui osana suunnittelu- tai ohjelmatyötä Itä-Hämeessä, Kajaanissa, Oulunkaareissa ja Jyväskylässä.

Taustaoletuksena tai perusteluna muutoksen tarpeelle ja vaihtoehtojen laatimiselle käytettiin usein nykytilan kuvausta. Se toi esille, kuinka mahdotonta on jatkaa nykyisillä resursseilla tai toimintamalleilla. Nykytilan kuvauksen perusteella lukija vietiin johtopäätöksen äärelle: nykytilaan on reagoitava jotenkin tai että tarvitaan esitettyjä muutoksia.

Epävarmuuksista ja arvoalinnoista keskusteltiin paljon työryhmissä arviointiprosessien aikana. Esimerkiksi Keravalla pohdittiin uhkia ja mahdollisuuksia, joita toimintaympäristön ja yhteiskunnan arvojen muuttuminen tuo mukanaan. Työryhmäläiset miettivät, miten työllistämiseen ja syrjäytymiseen on suhtauduttu vuosien varrella ja millaisia voisivat olla tulevaisuuden haasteet ja toimintaympäristö. Entä millaisten arvojen ja näkemysten pohjalta toimitaan tulevaisuudessa? Keravalla tarkasteltiin sekä menneisyyttä että tulevaisuutta ja etsittiin niiden välisiä linkkejä. Itä-Hämeessä työryhmä keskusteli päivystysmuutoksiin liittyvistä peloista, uhista ja mahdollisuuksista (esim. lisääkö keskitetty päivystys kuolemantapauksia vai seuraako siitä kokemusta ja rutiinia vaativien toimenpiteiden hoidossa). Vaikka epävarmuuksia ja arvovalintoja ei yleensä sellaisenaan kirjattu raporttiin, niistä keskusteleminen heijastui silti vaikutusten tarkasteluun ja teki siitä monipuolisemman.

Osallistujien *erilaisia näkemyksiä* käsiteltiin muodostamalla niiden mukaisia vaihtoehtoja. Vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista saattoi olla epävarmuutta tai erimielisyyksiä, mutta niitä ei yleensä raportoitu. Epävarmuuksia ja ehtoja käsiteltiin esimerkiksi Turun ja Oulunkaaren IVA:ssa (Taulukko 13). Turussa ristiriitojen ja epävarmuuksien avointa käsittelyä helpotti se, että arvioinnin tekijänä toimi ulkopuolinen taho eli ammattikorkeakoulun opiskelijaryhmä. IVA:ssa käsiteltiin Runosmäen alueen nuorten ja vanhenevan aikuisväestön välisiä ristiriitoja, asukkaiden tarpeita ja pelkoja sekä mahdollista ongelman muuntumista toisenlaiseksi.

IVA:sta laaditun raportin *läpinäkyvyys ja ymmärrettävyys* riippui usein siitä, kenen käyttöön raportti oli tarkoitettu. Asiantuntijakäyttöön, hallinnolliseen ja omaan käyttöön

suunnatuissa raporteissa asioita ei taustoitettu niin paljon. Silloin oletuksena oli, että lukijakunta koostuu pääasiassa alan asiantuntijoista, jotka tuntevat termistön ja aihepiirin. Selvimmin omaa työtä varten IVA tehtiin Keravalla, Itä-Hämeessä, Oulunkaareissa ja osittain myös Kajaanissa. Jyväskylässä kaavoituksen yhteyteen liitetty arviointiprosessi pyrki tutustuttamaan suunnittelijoita ja asukkaita toistensa näkemyksiin. Turussa IVA oli tarkoitettu herättämään keskustelua asuinyhteisössä. Siellä IVA-raportti kirjoitettiin kansantajuiseen muotoon ja sitä jaettiin alueen toimijoiden ja asukkaiden käyttöön sekä muun muassa kirjastoon.

Pyrkimys läpinäkyvyyteen tuli esille kaikissa IVA-prosesseissa ja sitä toteutettiin mm. tarkistus- ja palautekierroksin. Läpinäkyvyyden varmistamiseksi esimerkiksi Kajaanissa suunniteltiin työryhmätyöskentelyn tarkistuttamista ryhmän jäsenten taustaorganisaatioissa. Tarkasteltaessa IVA:n raportointia ja arvioinnin integrointia ohjelmatyöhön täytyy muistaa, että ohjelmatyö voi olla rullaava ja se voi olla osa laajempaa suunnittelutyötä. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että osa asioista (esim. tavoitteet) on voitu kirjata muihin asiakirjoihin kuin IVA-raporttiin tai ne voivat sisältyä kunnan tavoitteisiin. Vaikka raportin kirjoittajalle ja arviointiin osallistuneille asioiden taustoitusta raportissa ei ole välttämättä tärkeää, se helpottaisi ulkopuolista lukijaa. Ulkopuolisen näkökulmasta esimerkiksi tavoitteiden, vaihtoehtojen tai vaikutusten perustelujen puuttuminen heikentää IVA-prosessin läpinäkyvyyttä. Läpinäkyvyyden tarve kytkeytyy kuitenkin siihen, onko ohjelma ja IVA tarkoitettu laajemmalle lukijakunnalle vai onko se vain työpaperi suunnittelun yhteen vaiheeseen.

IVA-työryhmän monialaisuus ja osallistuminen

Monialainen työryhmä oli useissa kunnissa arvioinnin tekijänä tai arvioijan taustatukena. Toimivaksi malliksi kunnissa osoittautui se, että koko monialainen työryhmä osallistui aktiivisesti arvioinnin tekemiseen ja joku työryhmäläisistä oli vastuutettu kokoamaan ryhmän työn tulokset paperille.

Monialaisen työryhmän tarpeellisuus riippuu luonnollisesti siitä, onko tarkastelun kohteeksi valitulla asialla yhteyksiä tai vaikutuksia muille hallinnonaloille. Esimerkiksi Jyväskylässä sosiaalisesti hyvän ympäristön tuottaminen nähtiin useiden hallinnonalojen asiana. Talousnäkökulman tärkeys tunnistettiin kaikissa prosesseissa, mutta taloudellinen asiantuntemus jäi puuttumaan työryhmistä.

Jyväskylässä kaavoituksen sosiaalisten vaikutusten arviointiin osallistui sosiaali- ja terveyspalvelukeskuksen ja kaupunkisuunnittelutoimiston lisäksi alueellisia toimijoita, kuten kouluja, päiväkoteja, neuvoloita, seurakuntia ja asukasyhdistyksiä. Oulunkaaren arviointiseminaarissa olivat mukana Oulunkaaren kuntien ja Vaalan kunnan keskusjohto (kaupunginhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtajat sekä sosiaali- ja terveystoimen ja sivistyslautakuntien puheenjohtajat), johtavat viranhaltijat sekä hoitohenkilöstöä. Kajaanissa arvioinnin tehneeseen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työryhmään kuului perusturvajohtaja, terveyden edistämisen suunnittelija, teknisen toimen kaavoittaja, työsuojeluvaltuutettu sekä edustajat sivistystoimialasta, liikuntaneuvostosta, vanhusneuvostosta, lapsi- ja nuorisosiain neuvottelukunnasta, Kajaanin ammattikorkeakoulusta ja Kajaanin kehittämisskeskuksesta. Itä-Hämeessä ja Keravalla arviointiryhmä oli sosiaali- ja terveystoimen sisäinen. Turussa arvioinnin tekivät Turun ammattikorkeakoulun kestävän kehi-

tyksen opiskelijat. *Päättäjien osallistuminen* tai kuuluminen työryhmään olisi ollut tärkeää (ks. vaiheet). Itä-Hämeessä ja Oulunkaareissa tässä onnistuttiinkin.

Kansalaisten laajaa osallistumismahdollisuutta ei useimmiten sisällytetty IVA-prosessiin, vaan arviointi tehtiin asiantuntijatyönä työryhmissä. Osallistumista laajennettiin työryhmän ulkopuolelle, jos ryhmä koki sen tarpeelliseksi. Esimerkiksi Jyväskylässä ja Kajaanissa järjestettiin kaavoituksen asukasilloja ja Itä-Hämeessä tehtiin seurannan yhteydessä kysely asiakkaille ja henkilökunnalle. Itä-Hämeessä työryhmän jäsen kirjoitti myös Sysmän ja Hartolan paikallislehteen artikkelin, jossa pyydettiin palautetta päivystysjärjestelyistä ja herätettiin kuntalaisia mukaan (arvo)keskusteluun.

Osallistumisen puitteet ja edellytykset on hyvä rakentaa jo IVA:n käynnistämisvaiheessa, myöhemmin osallistumista on vaikea sisällyttää prosessiin. Puitteet ja edellytykset tarkoittavat sekä yhteistyösuhteita että yhteistä kieltä. Valmiit yhteistyösuhteet muille hallinnonaloille helpottavat prosessin etenemistä. Esimerkiksi Oulunkaareissa ja Jyväskylässä yhteistyökäytännöt olivat rakentuneet vuosien varrella, joten yhteistyön käynnistämiseen tässä työssä ei tarvittu kovin paljon aikaa.

Osallistumisessa tarvitaan yhteistä ymmärrystä arvioinnin kohteena olevasta asiasta. Sitä edesauttaa perehtyminen keskustellen kyseessä olevaan asiaan, esimerkiksi hyvinvoinnin edistämiseen tai kaavoitukseen. Tarvittavien perustietojen ja -taitojen tarjoaminen osallistujille on arvioinnin organisoijan tehtävä: Eräs haastateltava totesi, että "ei voida olettaa, että osallistujat ovat ammattilaisia, jotka voivat lähteä tyhjästä mukaan. Osallistuminen täytyy rakentaa."

Osallistumismenetelmät olivat osin samoja kuin varsinaiset arvioinnin menetelmät (kyselyt, haastattelut, kävelykierrokset, ryhmätyöt, kaavaehdotuksiin tutustuminen moniammatillisissa pienryhmissä, kommentointipyyntö jne). Jyväskylässä kaavoituksen sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa kokeiltiin erilaisia osallistumismuotoja. Esimerkiksi Korteniityn alueen muuttohalukkuutta ja asumistoiveita selvitettiin kyselytutkimuksella. Teemallisia kävelyjä järjestettiin sekä Viitaniemen että Korteniityn kaavoituksessa. Lisäksi yhteistyökäytäntöjä pyrittiin vakiinnuttamaan sopimalla sosiaali- ja terveystalvokeskuksen aluejohtoryhmien kanssa vuosittaisista kaavoituskatsauksista sekä toimintatavoista kaavoituksessa.

Vaikutusten ja vaikuttavuuden näkökulma IVA-prosesseissa

Vaikutus valmistelun muotoutumiseen ja päätöksentekoon

Terve Kunta -verkoston kunnissa IVA tuki ja vaikutti ohjelman valmisteluun ja päätöksentekoon eri tavoin. Näytti siltä, että pilottikunnissa IVA avasi suunnittelua, paransi tietopohjaa, sitoutti ohjelman valmisteluun, toimi voimaantumisen välineenä ja auttoi sopivan ratkaisun valinnassa.

Suunnittelun avautuminen

IVA avasi suunnittelua muun muassa siten, että se synnytti keskustelua vaihtoehtoisista ratkaisuista. Avointa ja systemaattista vaihtoehtotarkastelua ei todennäköisesti olisi tehty ilman IVA:a. Useissa kunnissa todettiin, että nimenomaan tämä elementti oli IVA:n tuoma suurin lisäarvo.

IVA avasi suunnittelun kohteena olevaa asiaa, esimerkiksi hyvinvointia, aiempaa useammalle taholle ja tasolle. Se edisti esimerkiksi hyvinvoinnin ja ympäristön tai talouden välisten yhteyksien tunnistamista ja kuvaamista. Esimerkiksi Keravalla tarkastelua laajennettiin omasta työstä ja asiakkuuksista laajempiin yhteiskunnallisiin teemoihin, kuten yhteiskunnan suhtautumiseen työttömyyteen.

Laajan vaikutusten tunnistamisen lisäksi IVA auttoi tiedostamaan, minkä laajuista osallistumista ohjelmaa toteutettaessa tarvitaan. IVA-prosessin aikana saatettiin huomata, että tiettyjen toimijoiden mukanaolo on välttämätöntä. Yhteisten kokemusten ja kontaktien avulla hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen leviää sosiaali- ja terveystoimesta muille hallinnonaloille samalla kun sosiaali- ja terveystoimen työ tulee tutuksi muille.

Myös IVA suunnittelun työkaluna levisi muille hallinnonaloille. Usein tämä tapahtui niin, että työryhmässä mukana olleet sovelsivat menetelmää myöhemmin omassa työssään. Esimerkiksi Kajaanissa arviointityö tuki teknistä toimea hankkeiden rakentamisvaihtoehtojen esittelyssä kaupunginhallitukselle. Myös yleiskaavatyöhön sisällytettiin syvempi hyvinvoinnin näkökulma. Oulunkaareissa vaihtoehtotarkastelua sovellettiin vuodeosastopalvelujen järjestämiseen Utajärven ja Vaalan kunnissa. Turun ammattikorkeakoulu toteutti vuotta myöhemmin uuden IVA-kurssin, jonka toinen opettaja toimii Turun kaupungin palveluksessa.

Tietopohjan paraneminen

IVA paransi valmistelijoiden ja päättäjien tietopohjaa vaikutuksista. IVA:n aikana kerättiin tai vähintäänkin jäsennettiin erilaista tietoa ja kokemuksia. Tietopohjan paraneminen tarkoittaa myös yhteisissä keskusteluissa syntyneitä oivalluksia ja niiden eteenpäin työstämistä.

Jyväskylässä vaikutusten arvioinnin myötä kaavoitus sai uutta tietoa kaavan valmisteluun. Vastaavasti sosiaali- ja terveystalvvelukeskus sai tietoa oman työnsä suunnitteluun. Tällaista informaatiota oli esimerkiksi välillinen tieto omien palvelujen riittävydestä ja alueen kehityksestä, indikaattoritieto eri kaupunginosista sekä graafiseen muotoon muokatut tilastot. Kaavoituksen SVA-prosessin kehittämisessä tehtiin yhteistyötä Jyväskylän kaupungin hyvinvointikertomustyön kanssa. Alueellinen näkökulma sisällytettiin osaksi hyvinvointikertomustyötä ja SVA-raportin tietoja käytettiin hyvinvointikertomuksen laatimisessa. Kaupunginosakansion tietoja hyödynnettiin mm. hammashuollon alueiden resurssoinnissa syksyn 2003 aikana.

Keravalla työllisyysyksikkö käytti IVA:a oman työnsä kehittämiseen. Työllisyysyksikössä todettiin, että IVA:n tärkein merkitys oli omien toimintatapojen jäsentyminen. Yksikköläisten näkemys parhaasta toimintatavasta työllistämässä muuttui IVA:n aikana. Työllistettävien määrää tärkeämmäksi nähtiin työsuhteiden laatu. Uusi toimintatapa kirjattiin myös työvoimatoimiston kanssa tehtyyn aiesopimukseen.

Itä-Hämeessä IVA:n ensisijainen tarkoitus oli tiedon tuottaminen kolmen kunnan päivystysjärjestelyjen suunnittelua varten. Tieto vaikutuksista auttoi esimerkiksi ei-toivottujen vaikutusten lieventämistoimenpiteiden suunnittelussa. Sen lisäksi IVA:n todettiin toimivan tietopohjana myös laajemmassa päivystysjärjestelyjen kehittämisessä koko sairaanhoitopiirin mittakaavassa.

Myös Kajaanissa IVA:n tuottamaa tietoa haluttiin hyödyntää erilaisten päätösten valmistelussa. IVA valmistui ajallisesti sopivalla hetkellä, joten Kajaanin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työryhmälle jäi tarpeeksi aikaa keskustella ja vaikuttaa Kainuun hallintomallin suunnitteluun. Työryhmä päätti esitellä IVA:n tulokset Kainuun hallintomallikokeilun työvaliokunnalle. Osa IVA-työryhmän jäsenistä kuului myös Kainuun suunnittelutyöryhmiin, jolloin tiedon käyttäminen apuna Kainuun mallin valmistelussa ja päätöksenteossa oli luonnollisesti helpompaa. Erään haastateltavan mukaan "niitä oivalluksia, joita on tullut Kajaanin mallia rakentaessa, on voinut hyväksikäyttää Kainuun valmistelutyön ohjauksessa jo nyt." Haastateltavat totesivat, että Kajaanissa IVA:n tuloksia viedään työryhmätapaamisten lisäksi eteenpäin myös kahdenkeskisissä keskusteluissa.

Sitoutuminen ja sitouttaminen

Yksi IVA:n vaikutuksista ohjelman valmisteluun oli osallistujien ja päättäjien vahvempi sitoutuminen prosessiin, ohjelman toimeenpanoon tai päätökseen. Sitoutumisen tueksi tarvittiin yhteistä keskustelua. IVA toimi myös keskustelun avaajana ja sen jäsentäjänä.

Muun muassa Oulunkaassa viranhaltijat ja päättäjät saatiin sitoutettua prosessiin. Erään haastateltavan mukaan vaihtoehtoisten ratkaisujen muodostaminen olisi ollut mahdotonta, jos toimijoita ei olisi koottu yhteiseen keskusteluun IVA:n avulla. Eräs haastateltava kertoi, että: "Jos prosessi olisi käyty kunnissa erikseen, ei olisi päästy näin pitkälle vietyihin ratkaisuihin. Vaihtoehtojen tarkastelu ajattelutapana mahdollisti yhteistyön." IVA:an sisältyneet yhteiset tapaamiset ja haastattelukierrokset kunnissa toimivat sitoutumisen edistäjinä. Oulunkaassa avainhenkilöt haastateltiin prosessin aikana peräti kolme kertaa ja mallit käytiin läpi myös työntekijätasolla. Kuntien aktiivinen osallistuminen prosessiin lisäsi tunnetta mallien ja ratkaisujen omistajuudesta ja tuki sitoutumista.

Keskustelun ja osallistumisen lisäksi sitoutuminen edellytti myös luottamusta. Alkuvaiheessa ymmärrys työn etenemisestä ja vaihtoehtoista malleista saattoi olla heikko. Luottamus prosessiin ja kumppaneihin auttoi kuitenkin sietämään epävarmuutta ja sitoutumaan ennalta lopputulokseen.

Voimaantumisen väline

IVA vaikutti ohjelman valmisteluun ja päätöksentekoon voimaannuttamalla työhön osallistuneita. Prosessiin osallistuneet saattoivat nähdä oman työn ja yleisten tavoitteiden välisen yhteyden, heille avautui mahdollisuus ottaa kantaa aikaisemmin hahmottomiin ongelmiin tai he kokivat voivansa itse vaikuttaa tapahtumien kulkuun. Eräs haastateltavista kertoi, että "IVA auttoi jäsentämään omaa toimintaa. Usein työtä vain tehdään, sen jäsentäminen ei ole helppoa. Tämä työ on edistänyt yhteistä ymmärrystä."

Vaihtoehtojen ja vaikutusten syvälinen vertailu antoi *varmuutta ja rohkeutta vaihtoehtojen työstämiseen, parhaan vaihtoehdon valintaan ja sen eteenpäin viemiseen*. Jotkut haastateltavat totesivat, että IVA antoi pontta ja varmuutta omien mielipiteiden esittämiseen. Se vahvisti oman työn pohtimisen tärkeyttä ja omaan intuitioon pohjautuneita käsityksiä. Kaksi haastateltavaa kuvasi perusterveydenhuollon ja peruspalvelujen rakenteiden muuttamista kunnissa todeten, että yleensä muutokset ovat tulleet jostakin muualta ohjattuna. Esimerkiksi ministeriö tai jokin muu taho on antanut määräykset, kuinka tiettyä asiaa tulee tästä eteenpäin hoitaa. Kunnissa ei ole ollut silloin tapana miettiä, mitä vaikutuksia uudella toiminnalla saattaa olla.

IVA antoi työryhmiin kuuluville myös uskallusta uuden toimintatavan valmisteluun ja uskoa sen toimivuuteen: Eräs haastateltava kertoi, että "tässä ollaan osittain menemässä täysin suomalaisittain poikkeavalla tavalla organisoituun toimintaan, joka vaatii vastuulliselta rohkeutta ja varmuutta, että poikkeava tapa on parempi kuin perinteinen tapa. Jos menee täysin suteen, niin itsehän siitä on vastuussa. Mallin rakentaminen on antanut uskoa ja luottamusta, on uskaltanut viedä valmistelua sinne päin. Täytyy olla varma käsitys, että se mitä muuttaa on parempi kuin se että ei muuteta. Antaa kehikon miettiä vaikutuksia mitä tällaiset rakenteet meinaa, mihin suuntaa ne asioita vääntää. On helpompi miettiä kehikon valossa. Se on teoreettista tarkastelua, jonka takana on käytännön kokemusta ja muualta saatua kokemusta."

Ratkaisun valinta

Useassa pilottikunnassa IVA:n jälkeen ei tullut selkeää päätöksentekotilannetta, vaan päätöksenteko pirstaloitui sekä ajallisesti että eri toimijoiden vastuulle. Suorin yhteys IVA:n ja päätettyjen ratkaisujen välillä oli Oulunkaareissa, jossa arviointi toteutettiin erottamattomana osana koko hanketta. Arvioinnin avulla kunnat löysivät itselleen sopivat ratkaisut ja sitoutuivat niiden toteuttamiseen.

Keravalla vaikutusten arviointi näkyi myönteisenä resurssipäätöksenä. IVA oli haastateltavien mukaan jämäköittänyt resurssisuunnittelua ja lisännyt sen painoarvoa. Haastateltava kertoi, että "vaikutusten arviointi toimi tukena työllistymismäärärahojen haussa ja teki hakemuksen vakuuttavammaksi." Keravalla IVA:a haluttiin hyödyntää myös pitkällä tähtäimellä, ei pelkästään kertaluonteisesti. Tällöin osa vaikutuksistaakin näkyy vasta vuosien kuluttua.

Joskus vaikutusten ennakoarviointi vaikutti valmisteluun ja päätöksentekoon myös siten, että sitä saatettiin käyttää omien näkemysten puolesta puhujana. Silloin oli myös vaarana, että IVA:n avulla etsittiin tietynlaisia tuloksia eikä vaihtoehtoja tai vaikutuksia tarkasteltu tasapuolisesti. Tämän välttämiseksi vaikutusten kuvaamisen yhteydessä tulisi perustella paremmin, miksi vaikutus on myönteinen tai kielteinen. Se lisää arvioinnin läpinäkyvyyttä, sillä päättäjät ja muut raportin lukijat voivat varmistua tulosten todenperäisyydestä.

Vaikutus oppimiseen ja näkökulmien muuttumiseen

Haastattelujen pohjalta tehdyn teemoittelun mukaan IVA-prosessin synnyttämä oppiminen liittyi kolmeen eri asiaan; sisältökysymyksiin eli arvioinnin kohteeseen, IVA:an menetelmänä tai vuorovaikutukseen.

Sisältökysymykset

IVA:n soveltaminen *auttoi osallistujia tuntemaan kohteena olevaa asiaa monipuolisemmin ja tarkastelemaan sitä uusista näkökulmista*. Esimerkiksi Keravalla IVA toimi oman työn selkiyttäjänä ja jäsentäjänä. Pohtiessaan toimintatapaansa työllisyysyksikköläiset ajattelivat yksilökeskeisyyden olevan heidän toiminnassaan itsestäänselvyys. Oman työtavan tarkempi reflektointi auttoi huomaamaan, että tavoitteeksi asetettu yksilökeskeisyys ei aina toteudu. Haastateltavat kertoivat, että omasta kiireisestä työtilanteesta johtuen asiakkaat voivat saada epätasa-arvoista palvelua. Asiakkaiden palveleminen voi olla pin-tapuolista esimerkiksi silloin, kun työllisyyskurssi on meneillään. Asiaa pohtiessaan yksikköläiset kertoivat oivaltaneensa myös sen, että vaikutuksiltaan paras vaihtoehto ei välttämättä ole se, jossa pyritään työllistämään niin monta asiakasta kuin mahdollista. Positiivisimmat vaikutukset syntyvät siitä, kun asiakkaalle pystytään tarjoamaan mahdollisimman normaali työsuhde sekä laadultaan että kestoaltaan. IVA antoi mahdollisuuden pysähtyä miettimään asioita ja sitä pidettiin tärkeänä. Merkittävintä ei haastateltavien mukaan ollut se, että yksikön määrärahoihin tuli pieni korotus, vaan arvokkainta oli "keskustelun ja omien virheiden kautta löydetty kohdat".

IVA menetelmänä

IVA oli menetelmänä suurimmalle osalle kuntien työryhmistä uusi. Haastateltavat toivat esille IVA:n merkityksen oppimisen välineenä siinä, että se toi *systemaattisuutta ohjelmatyöhön ja uusia työkaluja suunnitteluun*. Vaikutusten ennakkoarvioinnin elementit olivat saattaneet aiemmin olla taustalla mukana suunnittelussa, mutta arviointi ei ollut systemaattista tai julkista. IVA antoi työkalun ongelman hahmottamiseen ja jäsentämiseen. Sen avulla ongelma voitiin purkaa helpommin käsiteltävissä oleviin kokonaisuuksiin. Eri vaihtoehtoja yksitellen tarkastelemalla voitiin nähdä, auttavatko ne ongelman ratkaisemisessa. Vaihtoehtojen mallien käsittely, vaikutusten vertailu, parhaan vaihtoehdon etsiminen sekä päätöksenteon helpottuminen olivat keskeisiä IVA:n hyötyjä.

Yksi keskeinen oppi haastateltavien mukaan oli myös se, että IVA:a voidaan *soveltaa myös muuhun suunnitteluun* ja sisällöltään erityyppisten asioiden ennakkoarviointiin. IVA ymmärrettiin kiinteäksi osaksi jokapäiväistä elämää, jolloin sen merkitys erillisenä menetelmänä häipyy ja siitä tulee enemmänkin tapa tehdä töitä.

Usein vaikutusten ennakkoarvioinnin tekemättä jättämistä on perusteltu sillä, että sen pelätään lisäävän suunnittelun työ määrää ilman vastaavaa hyötyä. Pilottikunnissa kokemukset olivat päinvastaisia, sillä IVA:n *koettiin parantaneen suunnittelun laatua*. Kunnissa painotettiin sitä, että IVA:n merkitystä pitää tarkastella *kokonaisuutena* näkökulmasta, jolloin suunnitteluun kannattaa varata riittävästi aikaa: "muussa tapauksessa huonosti tehdyn paikkailuun menee turhaan rahaa ja työtä." Oulunkaareissa vaikutusten ennakkoarviointi koettiin jopa suunnitteluprosessia nopeuttaneena tekijänä. Eräs haastateltava totesi sen napakoittaneen ja jäsentäneen prosessia. Hänen mukaansa ilman IVA:a yhteisen ymmärryksen saavuttaminen ja erilaisten ratkaisumallien löytäminen olisi kestänyt pitempään.

Vuorovaikutus, yhteistyö ja moniammatillisuus

IVA-prosessi opetti osallistujia tunnistamaan *tiimityön, yhteistoiminnan ja keskustelun merkityksen*. Arvioinnin aikana käydyt keskustelut ja vuoropuhelut rikastuttivat prosessia. Toisten näkökulmista ja kommenteista oppiminen oli sosiaalista oppimista parhaimmillaan. Haastateltavat mainitsivat, että yhdessä pohdittaessa lopputulos on aina parempi ja toisten näkökulmia ja perusteluita kuunnellessa oma ajattelu kehittyi. IVA helpotti myös tunnistamaan keiden kanssa tulisi jatkossa verkostoitua tai tehdä syvempää yhteistyötä asioiden valmistelussa ja toteuttamisessa. IVA nosti esille yhteistyön tarpeen, kun huomattiin, että tavoitteita ei saavuteta yksin toimimalla.

IVA-prosessin oppi oli myös *monialaisen yhteistyön, käsitekeskusteluiden ja yhteisen ymmärryksen luomisen tärkeys*. Se tutustutti muihin tahoihin ja synnytti uusia kontakteja, joita voidaan hyödyntää myöhemmin. Koska arviointiprosesseissa oli mukana edustajia eri aloilta, saattoi samoilla termeillä olla erilainen sisältö. Yhteiset käsitekeskustelut olivat tärkeitä sekä yhteisen ymmärryksen luomiseksi että eri toimijoiden sitouttamiseksi. Eräs haastateltava kertoi, että "IVA toi yhtenäistä kokonaisajattelua ja oivallusta. Kun on eri hallinnonalan ihmisiä läsnä, niin mielletään hyvin helposti että hyvinvointi on sosiaali- ja terveystoimen alaa. Mutta hyvinvointi on laaja käsite. Prosessi antoi muillekin osapuolille vähän laajempaa ajattelumallia siitä, miten hyvinvointiin liittyvät asiat voivat koskettaa kaikkia hallinnonaloja. IVA on yhteisen ymmärryksen luomiseksi hyvä menetelmä."

IVA:lle asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Kuntien odotukset tai tavoitteet IVA:n suhteen liittyivät yleensä vaihtoehtojen käsittelyyn ja vertailuun. Eräs haastateltava kuvasi, että "minuun puri se että IVA:ssa voi olla erilaisia vaihtoehtoja ratkaista asia, ei ole yhtä oikeaa tapaa. Tiesin, että yksi malli ei tule menemään kunnissa läpi, näin vaihtoehtojen tarkastelun hyötynä." Odotukset saattoivat liittyä myös siihen, että IVA:sta toivottiin välinettä tiedon tuottamiseen, oman toiminnan jäsentämiseen, kehittämiseen ja yhteiskunnan ajankohtaisiin työllisyysasteisiin vastaamiseen.

Aika usein tilanne IVA:n käynnistyessä oli kuitenkin se, että varsinaisia etukäteisodotuksia arvioinnin hyödyistä ei ollut. Tämä selittyy sillä, että IVA oli menetelmänä suurimmalle osalle uusi ja tietoa arvioinnin mahdollisuuksista ja rajoituksista ei vielä ollut. IVA:n soveltamisen taustalla oli halu kehittää omaa työtapaa ja oppia uusi menetelmä. Liikkeelle lähdettiin uteliain ja kokeilevin mielin ja haluttiin nähdä onko menetelmästä hyötyä. IVA:n soveltaminen vaatii epävarmuuden sietokykyä, sillä prosessin etenemistä ei voi aukottomasti suunnitella. Usein myös IVA:n hyödyt tulevat esiin vasta prosessin aikana tai sen jälkeen.

Luvussa 3.1. esiteltiin IVA:n yleiset tavoitteet. Tässä luvussa Terve Kunta -verkoston arviointiprosesseja verrataan yleisiin tavoitteisiin. Niitä vasten peilattuna IVA:a käytettiin julkilausuttujen tavoitteiden, työkokousten ja haastattelujen mukaan eniten tiedon lisäämiseen päätösten ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista. IVA-prosessit tuottivat:

- tietoa eri mallien vaikutuksista ikäryhmittäin
- tietoa voimavarojen ja menettelytapojen vaikutuksista
- tietoa mallien vaikutuksista ja mallien tavoitteiden mukaisuudesta
- tietoa mallien vaikutuksista yli sektorirajojen

Tiedon tarve oli eri arvioinneissa ja eri osallistujilla erilainen. Toisilla oli tarve tiedon jäsentämiseen, toisilla tiedon siirtämiseen päättäjille tai yhteistyökumppaneille. Heikoinn uuden tiedon kerääminen toteutui silloin, kun tavoitteena oli kustannustiedon saaminen.

Toiseksi arviointeja käytettiin parantamaan edellytyksiä sovitella ristiriitaisia näkökantoja ja tavoitteita sekä paikallisten ihmisten voimaantumisen välineenä. Arvioinneissa:

- käsiteltiin näkemyseroja vaihtoehtojen kautta
- pyrittiin vaikuttamaan maakunnalliseen kehitykseen
- tuotiin esille työn tarpeellisuus
- haluttiin herättää keskustelua IVA:n avulla

Osallistumisen lisääminen ja herkkien väestöryhmien tukeminen jäivät arviointiprosesseissa vähemmälle huomiolle. Myönteisten vaikutusten vahvistaminen sekä haitallisten vaikutusten ehkäiseminen ja lieventäminen oli varmasti epäsuorasti kaikkien toimijoiden tavoite, mutta IVA:a käytettiin suoranaisesti tähän tarkoitukseen vain muutamassa ohjelmassa.

JOHTOPÄÄTÖKSET

IVA hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työkaluna

Aikaisemmin kuntien suunnittelu oli säännellympää ja se perustui enemmän valtiolta tulevaan ohjeistukseen. Valtionapujärjestelmän uudistaminen muutti tilannetta niin, että kunnille tuli entistä enemmän vastuuta palveluidensa järjestämisestä. Muutoksen myötä kuntien käyttöön sopivien suunnitteluvälineiden löytäminen on tullut entistä tärkeämmäksi. IVA voi toimia kuntien itsehallintoa ja strategista suunnittelua tukevana välineenä, keinona etsiä kunnan yksilöllisiä tarpeita ja tavoitteita parhaiten vastaavia malleja. Toisin sanoen IVA:

- tukee kuntien voimaantumista,
- auttaa vertailemaan valtakunnallisia malleja kuntien kehittelyihin malleihin,
- tuo esille tarpeen alueelliseen yhteistyöhön, jossa tarkastellaan moniarvoisia ja moniulotteisia päätöksiä ja niiden vaikutuksia.

Terve Kunta -verkoston kunnissa IVA-prosesseja käytettiin, kun haluttiin löytää vaihtoehtoja, etsittiin yhteyksiä eri toimijoiden välillä ja jäsennettiin omaa hyvinvointia ja terveyttä edistävää työtä. *Terveyttä edistävät sisältöteemat* näkyvät vaihtoehtojen kuvauksissa tai vaikutusteemoissa, kuten Keravalla asiakkaan ja hänen perheensä elämänlaadun paranemisena, Turussa nuorten (fyysisenäkin) paikkana yhteisössä ja Jyväskylässä ongelmien kasautumisen ehkäisynä. Muissa esimerkeissä terveyttä edistettiin pääsääntöisesti palvelurakenteen ratkaisuin.

Mikä motivoi vapaaehtoisen arvioinnin käynnistämiseen?

Vaikutusten ennakkoarviointi on sosiaali- ja terveysalan ohjelmatyössä vapaaehtoista toimintaa. Ympäristöterveydenhuollossa YVA-laki määrää esimerkiksi jätehuoltohankkeiden ja -ohjelmien vaikutusten arvioinnista. Vapaaehtoisuus on sekä mahdollisuus sekä haaste IVA:n soveltamiselle. Vapaaehtoisuus varmistaa sen, että IVA:a sovelletaan silloin, kun se on tarpeellista ja kun siitä on hyötyä asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Vapaaehtoisuus voi muodostaa myös kynnyksen perehtyä IVA:an ja soveltaa sitä ensimmäistä kertaa. Vaikka IVA:n hyödyistä olisikin ennakkokäsitys jo työtä aloitettaessa, ovat arvioinnin hyödyt kuitenkin tilannekohtaisia ja tulevat esiin vasta prosessin aikana.

Usein sekä valmisteilla oleva suunnitelma että IVA-prosessi ovat tekijöilleen uusia, ensimmäistä kertaa tehtäviä asioita. Tällainen kaksinkertainen uusien asioiden läpivienti voi luonnollisesti tuoda tavanomaista enemmän epävarmuutta työhön. IVA:n soveltaminen entuudestaan tuttuun, jo käynnissä tai käynnistymässä olevaan suunnittelutyöhön helpottaa IVA-prosessin opettelua. Kun suunnittelutyö on tuttu, jää enemmän aikaa arviointimenetelmien harjoitteluun.

Ohjelmatyö ja siihen sisällytetty IVA eivät aina etene suoraviivaisesti, vaan johonkin prosessin vaiheeseen saatetaan palata vielä myöhemmin. Esimerkiksi kun prosessin aika-

na näkökulmat muuttuvat, tarkastellaan aikaisempaa työtä uusin silmin ja aivan arviointityön loppuvaiheessa saatetaan hyvinkin vaikkapa tarkentaa vaihtoehtoja ja niiden kuvausta.

Vapaaehtoisessa työssä ohjelman valmistelusta vastaava taho, IVA:n tekijä ja päätöksentekijä saattavat olla sama taho. Tilanteen etuna on se, että IVA tulee kiinteämmäksi osaksi ohjelmatyötä. Näin IVA:n tulokset huomioidaan varmemmin ohjelman valmistelussa ja päätöksenteossa. IVA voi myös toimia paremmin oppimisprosessina, ja mahdollistaa esimerkiksi ennakoarvioinnin sisäistämisen osaksi omaa työtä. Tällaisessa tilanteessa uhkana voi kuitenkin olla se, että arviointia halutaan käyttää omien näkemysten puolesta-puhujana.

Vapaaehtoista ennakoarviointia kannattaa tehdä ainakin silloin, kun on tarve löytää paras ratkaisu, avata keskustelua, käsitellä erilaisia näkemyksiä, jäsentää moniarvoista työtä tai palastella laajaa kokonaisuutta. Odotukset arvioinnille voivat olla erilaisia. Arviointi on hyvä ymmärtää arvopainotteisena neuvotteluprosessina eikä vain tietopainotteisena teknisenä työkaluna.

Osallistuminen tukee IVA:a ja IVA jäsentää osallistumista

Monialainen osallistuminen tukee IVA:a muun muassa tuomalla monipuolisuutta vaikutusten tarkasteluun, helpottamalla "ilkeiden ongelmien" ratkaisemista, auttamalla muiden työhön vaikuttamista ja edistämällä asian laajaa omistajuutta. Vastaavasti IVA:n peruselementit, kuten vaihtoehtojen rinnakkainen tarkastelu, auttavat jäsentämään osallistumisen myötä esiin tulevia, mahdollisesti hajanaisia tai ristiriitaisiakin tavoitteita ja ratkaisuehdotuksia. IVA:ssa voidaan hyödyntää olemassa olevia, vuosien varrella syntyneitä yhteistyösuhteita. Terve Kunta -verkostossa hyvän mahdollisuuden tähän toivat monialaiset hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työryhmät.

Monipuolinen vaikutusten tarkastelu edistää sitä, että osallistujat tunnistavat oman työnsä vaikutukset muille sektoreille. Se lisää myös herkkyyttä tunnistaa muiden alojen päätösten vaikutukset omaan työhön. Vaikutusten tarkastelu saattaa edellyttää tietyn alan, esimerkiksi kustannusvaikutusten, asiantuntijuutta. Usein ongelmien luonne on sellainen, että niiden ratkaisemiseen tarvitaan monialaista otetta. Tällaisia ongelmia kutsutaan niin sanotuiksi *ilkeiksi ongelmiksi*. Jos tavoitteena on vaikuttaa muiden alojen työhön tai antaa eri tahoille toimintaohjeita, tarvitaan heidän osallistumistaan alusta alkaen.

Laaja osallistuminen tukee laajaa *sitoutumista* työn kohteena olevaan asiaan. Se on keino laajentaa hyvinvointivastuuta myös muille sektoreille. Näin saadaan esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen omistajuus myös muiden sektoreiden asiaksi. Johdon, valmistelijoiden ja päättäjien mukanaolo tai sitoutuminen arviointiin on tärkeää. Samanlaisen huomion ovat tehneet myös Deelstra ym. (2003), Furman & Hildén (2001) sekä Puustinen (2003). Jos päätöksentekijät eivät tunne ennakoarviointia tai näe sen tarpeellisuutta, he eivät välttämättä sitoudu päätöksissään siihen. Se miten laajaan osallistumiseen pohjautuen IVA:a tehdään, heijastaa työryhmän näkemyksiä kohteena olevan asian monialaisuudesta ja asian omistajuudesta.

IVA:a soveltavan organisaation oma osallistumiskulttuuri vaikuttaa osallistumisesta saatavaan hyötyyn. Monialaisen terveyttä edistävän yhteistyön ja yhteisymmärryksen toteutuminen on vaikeaa, jos organisaatio ottaa ensimmäistä kertaa yhteyttä keskustelukumppaneihinsa vasta IVA:n myötä. Toimivat vuorovaikutussuhteet tulisi olla jo olemassa ennen ohjelmatyön ja arvioinnin aloittamista. Vuorovaikutuksen aloittaminen edellyttää kokoontumista yhteisen tehtävän äärelle. Tätä prosessia IVA voi jäsentelyllään helpottaa.

Miten vaikutuksia tunnistetaan laajasti?

Sosiaali- ja terveysalan työ keskittyy pitkälti herkkien väestöryhmien pariin. Usein myös ohjelmat kohdistuvat herkkiin ryhmiin ja heidän asemansa parantamiseen. Herkiksi väestöryhmiksi määritellään tavallisesti vanhukset, vammaiset, lapset ja niin edelleen. Tämän yleisen määritelmän lisäksi herkät ryhmät on hyvä tunnistaa ohjelma/tilannekohtaisesti. Herkkiä ryhmiä voivat olla esimerkiksi myös tietyt asiakasryhmät, kuten kiireelliset päivystyspotilaat tai syrjäseuduilla asuvat.

Vaikutusten kohteena tarkasteltiin useimmiten asiakkaita, työntekijöitä ja organisaatioita (työyhteisö, kunta). Tämä voi johtua siitä, että palvelujärjestelmistä ja niiden muutoksista puhuttaessa on helpompi tunnistaa vaikutukset organisaatioon kuin keskimäärin kuntalaisiin tai eri ihmisryhmiin. *Vaikutusten kohteena ei olekaan enää ihminen, vaan palvelun tuottaja tai sen käyttäjä.*

Kestävä kehitys ja sen eri ulottuvuudet ovat olleet viime vuosina voimakkaasti esillä. Muiden hallinnonalojen ennakkoarvioinneissa on kuvattu ohjelmien vaikutuksia kestävään kehitykseen (Kauppinen & Nelimarkka 2002). Terve Kunta -verkostossa tehdyissä arvioinneissa vaikutukset *sosiaalisesti kestävään kehitykseen* eivät nousseet esiin. Syynä siihen voi olla se, että kestävä kehitys ei ole terminä konkretisoitunut kuntien suunnittelussa. Eri ihmisryhmien välistä tasa-arvoa käsiteltiin epäsuorasti, mutta *tasa-arvo* sukupuolten tai eri ihmisryhmien välillä ei kuitenkaan noussut omana asianaan vaikutusten kohteeksi. Silloin kun kustannustarkasteluja haluttiin liittää arviointiin, ne jäivät ohuiksi tai epäonnistuviksi kokonaan. Arvioinnissa ei ollut mukana varsinaisia *kustannus*asiantuntijoita. Lisäksi olemassa oleva tilastointi esimerkiksi määristä ja kustannuksista oli puutteellista, mikä vaikutti tietojen saantiin ja edelleen vaikutusten arviointiin.

Sen tarkastelu jäi vähälle, miten sosiaali- ja terveysalan päätökset *vaikuttavat muille aloille*. Esimerkiksi ympäristönäkökulma näkyi tässä esitellyissä arvioinneissa vain viittauksilla tekniseen toimialaan ja imagovaikutuksina. Merkittäväksi koetut vaikutukset riippuvat luonnollisesti arvioijan taustasta ja tehtäväksiannosta (tavoitteista). Esimerkiksi kun pyritään kehittämään kotipalvelun ateriapalvelua, työlle asetetut tavoitteet voivat olla tärkeysjärjestyksessä seuraavat: 1) saada terveelliset ateriat perille, 2) saada ne lämpiminä perille, 3) palvelun toteuttaminen taloudellisesti. Vasta tämän jälkeen tarkastellaan 4) ateriapalveluauton jakoreitin päästöjä (vrt. altistuminen) tai liikenneturvallisuutta. Ekologisessa tarkastelussa kotipalvelun tavoitteiden tärkeysjärjestys olisi varmasti lähes päinvastainen.

Tilanne on käänteinen sosiaali- ja terveysalan ulkopuolisissa ennakkoarvioinneissa. Niissä ei ole yleensä tunnistettu hankkeen tai ohjelman vaikutuksia ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin (Kauppinen & Nelimarkka 2002). Monialainen osallistuminen tukee vaiku-

tusten laajaa tunnistamista, mutta halu monialaiseen osallistumiseen täytyy olla kaksisuuntaista: Arvioinnista vastaavalla ryhmällä täytyy olla ennakkonäkemys siitä, että arvioinnissa tarvitaan muiden toimijoiden asiantuntemusta. Vastaavasti muilla toimijoilla täytyy olla tarve tulla mukaan ja kyky nähdä toisten tekemän työn vaikutus omaan toimintaan.

Arvioinnin tulosten tarkistuttaminen osallistujien taustaorganisaatioissa on osoittautunut hyväksi ratkaisuksi Terve Kunta -verkoston lisäksi myös muualla (ks. Hay & Kitcher 2004). Laajaa vaikutusten tunnistamista edesauttaa myös eri alojen tavoitteiden huomiointi ohjelmatyössä (France 2004, Kauppinen & Nelimarkka 2002). Esimerkkinä tästä on hyvinvoinnin tavoitteiden sisällyttäminen fyysisen ympäristön suunnitteluun ja luonnollisesti myös päinvastoin.

Vaihtoehdot hyväksyttävän ratkaisun apuna

Vaihtoehtojen laatimisen hyödyllisyys riippuu siitä, mihin tarpeeseen ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnilla halutaan vastata. Jos tarkoituksena on parantaa päätöstä tuottamalla tietoa ratkaisun odottamattomista (sivu)vaikutuksista (esimerkiksi pelot ja epäilykset) tai etsiä haitallisten vaikutusten lieventämiskeinoja, ei arvioinnissa välttämättä tarvita vaihtoehtoja. Vaihtoehtotarkastelu voi myös tapahtua IVA:n ulkopuolella eli aikaisemmissa suunnitteluvaiheissa. Vaihtoehtojen merkitys ja hyödyllisyys korostuu silloin, kun halutaan etsiä parasta tapaa tuottaa jokin palvelu, ratkaista ongelma tai synnyttää keskustelua.

Vaihtoehdot auttavat myös erilaisten näkemysten käsittelyssä. Terve Kunta -verkostossa vaihtoehtojen muodostamisen alkuvaiheessa erilaisia malleja tehtiin sen mukaan, millaisia toiveita tai uhkakuvia osallistujilla oli. Prosessin edetessä vaihtoehtojen määrä saattoi vähentyä tai mallit muuttuivat toisiksi sen mukaan koettiin malli edelleen ajankohtaiseksi tai tarpeelliseksi. Äärimmilleen vietyinä vaihtoehtoja käytettiin työkaluna ratkaisun tekemisessä niin, että jatkotyöskentelyyn valittu ratkaisu oli yhdistelmä malleista tai kokonaan uusi malli. Mallityöskentely toimi kuitenkin mukana olleille ihmisille ratkaistavan asian jäsentäjänä ja työn edetessä itse ehdotetusta vaihtoehdoista voitiin luopua yhteisymmärryksessä.

Vaikutus valmisteluun ja päätöksentekoon

Terve Kunta -verkostossa IVA vaikutti valmisteluun ja päätöksentekoon avaamalla suunnittelua, tuomalla lisää tietoa, sitouttamalla ja voimaannuttamalla eri tahoja ja auttamalla parhaan ratkaisun valinnassa. IVA-prosessit olivat tavoitteiltaan ja vaikutuksiltaan yksilöllisiä. Ne liittyivät usein ristiriitaisiin tavoitteisiin sisältyviin poliittisiin asioihin. Tällaisissa tapauksissa käytetään vaikutusten arviointiraporttien kaltaisia tieteellisiä asiantuntijaraportteja neuvottelujen apuna, jos ne vahvistavat neuvottelun osapuolten asemaa ja auttavat saavuttamaan halutut päämäärät (Leknes 2001). Tämä pätee tilanteisiin, joissa ennakkoarvioinnissa ei ole mukana päätöksentekijöitä. Terve Kunta -verkoston IVA-prosesseissa päätöksentekijät olivat itse usein arvioinnin tekijöinä, jolloin ristiriidat saa-

tiin sisällytettyä jo arviointiprosessiin. Se näkyi myös siinä, että raporttia käytettiin pikemminkin päätöksen perusteluna kuin neuvottelun aseena.

IVA:n vaikutusta valmisteluun ja päätöksentekoon voisi parantaa se, että arviointi tehdään toistuvasti ja siitä tulee osa organisaation vakiintunutta toimintaa. Kun arviointi liitetään johonkin pysyviin rakenteisiin tai toimintaan, kuten hyvinvointiohjelman tai strategian laatimiseen, on myös sen tulosten huomioiminen helpompaa. Päätöksenteon näkökulmasta tärkeää on myös vahvistaa päätöksentekijöiden osaamista ennakoarvioinnissa. Sitä edesauttaa päätöksentekijöiden ottaminen mukaan IVA-prosessiin.

Ohjelmien vaikutusten arvioinnin yksi merkitys on, että se tuottaa tietoa tarkempaan hanketasoiseen suunnitteluun. Jos hanketason suunnittelussa mukana olleita osallistuu myös ohjelmatyöhön, tukee se arviointitiedon siirtymistä strategisesta suunnittelusta operatiiviseen suunnitteluun. Vastaavanlaisia kokemuksia on saatu myös liikennesuunnittelussa (Furman & Hildén 2001).

IVA:n vaikuttavuuden lisäämiseksi se tulisi saada kiinteäksi osaksi sosiaali- ja terveysalan toimintaa. Se vaatii organisaatioiden rakenteiden ja toimintatapojen muutosta. IVA:lle tulisi löytää selkeä paikka ja rooli kuntien päätöksenteossa. Kuka on vastuussa IVA:n tekemisestä ja millaisissa tilanteissa se tulisi tehdä?

Tekemällä oppiminen

Ennakoarviointi oli kunnille sekä sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoille uutta toimintaa, joten oppimisessa keskeiseksi nousi menetelmän sisäistäminen ja soveltamaan oppiminen. Myös keskustelujen synnyttämä sosiaalinen oppiminen oli arviointiprosessiin osallistuneille tärkeää. Perinteiseen päätösten valmisteluun ei ole kuulunut avoin ja julkinen vaihtoehtotarkastelu. IVA:n myötä päätösten valmisteluprosesseihin tuli uusia elementtejä. Niiden sulauttaminen osaksi organisaation pysyvää työtapaa ei onnistu ilman kahden palautekytkennän syväoppimista. Se edellyttää vallitsevien arvojen, asenteiden ja toimintaperiaatteiden kyseenalaistamista sekä oman toiminnan reflektointia: Tuoko vaihtoehtojen tarkastelu lisäarvoa päätöksentekoprosessiimme? Tarvitsemmeko tietoa vaikutuksista, entä monialaista yhteistyötä?

Syväoppimista voi tapahtua IVA:n aikana eri asioissa yksilön, ryhmän tai organisaation tasolla. Ennakoivan ajattelutavan sisäistäminen ja vakiinnuttaminen edellyttää muutoksia organisaation toimintatavassa eli organisaation oppimista. Ei riitä, että yksittäinen työntekijä osaa soveltaa ennakoarviointia, jos organisaatioon kokonaisuudessaan ei jää muistijälkeä. Organisaation oppiminen vie kuitenkin aikaa, eikä se tapahdu vielä ensimmäisen sovelluskerran aikana. IVA:n toimimista oppimisprosessina tukee avoin keskustelu, yhteistyö ja luottamus. Terve Kunta -verkoston kanssa tehty työ tuki syväoppimista kunnissa, osa IVA:a soveltaneista kunnista on hyödyntänyt arvioinnin menetelmiä myös muussa suunnittelussa.

Kohti vaikuttavuutta

Vaikuttavuus on määritelty IVA-prosessille asetettujen tavoitteiden toteutumisiksi. Kunnat eivät tunteneet IVA:a entuudestaan, eivätkä sen vuoksi asettaneet sille tavoitteita. Käsitys IVA:n hyödyistä syntyi vasta prosessin aikana ja odotukset seuraavaa toteuttamiskertaa ajatellen ovat luonnollisesti selkiytyneet. Tällä hetkellä arviointi vastasi parhaiten osallistujien tavoitteita vaihtoehtojen tarkastelun osalta ja heikoiden kustannusvaikutusten ja arvioinnin objektiivisuuden osalta. Päätöksentekoon vaikuttaminen jää toistaiseksi toteamatta, koska päätöksentekoprosessit ovat kunnissa vielä kesken.

IVA-prosessin yleiset tavoitteet toteutuivat melko hyvin, eli prosessit olivat raporttien perusteella vaikuttavia. Arviointi lisäsi päättäjien tietoisuutta vaikutuksista (arvioinnin tekijät kyllä itse tiesivät vaikutukset), toi esille herkkien väestöryhmien aseman ja toimi voimaantumisen välineenä. Voimaantuminen näkyy esimerkiksi siinä, että sosiaali- ja terveysala löytää oman roolinsa, alkaa aktiivisesti koordinoida eri sektorien välistä työtä sekä toimii tunnistettujen negatiivisten vaikutusten lieventämiseksi.

Yleisten tavoitteiden näkökulmasta IVA:n vaikuttavuuden parantamista voisi tukea esimerkiksi osallistumista laajentamalla. Tällä hetkellä tieto vaikutuksista on toimijoille tuttua, koska se on yleensä ammennettu heidän omasta kokemuksestaan ja näkemyksistään. Osallistumisen laajentaminen oman sektorin ulkopuolelle toisi arviointiin mukaan uusia näkökulmia ja auttaisi ristiriitaisten tavoitteiden sovittelussa. Ottamalla myös esimerkiksi kansalaisia mukaan arviointiin, voitaisiin tukea kansalaisten vaikuttamista itseään koskevaan päätöksentekoon.

Terve Kunta -verkoston monialaisten IVA-prosessien hyödyt olivat pitkälti samoja kuin Hayn ja Kitcherin (2004) tiivistämät terveysalan ja ympäristöalan yhdessä tekemän ennakkoarvioinnin hyödyt:

- 1) keskinäinen verkostoituminen ja kontaktien syntyminen. Esimerkiksi väestömäärään vaikuttavissa maankäytön hankkeissa olemassa olevat yhteistyösuhteet antoivat terveys-toimelle mahdollisuuden suunnitella omien palvelujensa järjestämistä jo aikaisessa vaiheessa.
- 2) tiedonvaihto. Terveystoimi välitti asiantuntemustaan ja toimi asiakkaidensa äänen esille tuojana. Lisäksi läheinen yhteistyösuhte kahden sektorin välillä auttoi tuntemaan toisen organisaation työtapaa. Se helpottaa yhteistyötä tulevaisuudessa
- 3) terveyden saaminen agendalle. Yhdessä terveysvaikutuksia pystyttiin tarkastelemaan laajemmin kuin olisi ollut mahdollista ilman toista sektoria.
- 4) arvioinnin ja asioiden (esim. terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen) yhteinen omistajuus. Lisäsi kommunikaatiota ja yhteistyön tunnetta sektoreiden välillä.

Arviointiprosessin kulminaatiopisteiden yhteydessä (Liite 4.) kuvataan kustannus-, kokemus- ja muun tiedon merkitystä arvioinnin peruselementteinä. Vaikuttavaa arviointia tukevia tekijöitä voi jäsentää myös toisenlaisella kolmijaolla, joka tuo samalla esiin indikaattorien, työntekijöiden ja luottamushenkilöiden roolin kunnassa.

Vaikuttavaa arviointia *tukee ensinnäkin "kova faktatieto"*. Se voi koostua indikaattoreista, yksikkökustannuksista, hyvinvointikertomuksen tiedoista tai muusta koko ajan kerättävästä ja ajankohtaisesta perusdatasta. Tietoa käytetään yhteisön kuvaamiseen, vaikutusten tunnistamiseen ja seurannan toteuttamiseen. Perusdataa voidaan hyödyntää myös vaiku-

tusten mallintamisessa (esimerkiksi epidemiologisessa mallintamisessa, kun tiedetään päästölähteet, altistuminen ja sairastavuus) tai kustannusmuutosten kuvaamisessa eri toimintamalleissa. Nykyisellään tämän perusdatan kerääminen on vasta aluillaan ja kunnissa pyritään luomaan järjestelmiä tiedon keräämiseksi, kokoamiseksi ja jäsentämiseksi.

Toiseksi *tarvitaan kokemuksellista tietoa*. Kokemuksellista tietoa käytetään, koska indikaattoreiden välittämää tietoa ei välttämättä ole saatavilla tai sitä ei ehditä ohjelman aikana kerätä. Lisäksi kokemuksellista tietoa tarvitaan joka tapauksessa täydentämään ja paikkaamaan muun tiedon aukkoja. Kokemuksellinen tieto on hyvä saada ensiksi käyttöön sosiaali- ja terveystieteen omilta työntekijöiltä ja asiantuntijoilta. Ruohonjuuritason tiedon ja kokemuksen keruu, jäsentäminen ja siirto johtaville viranhaltijoille ja päättäjille on vielä kehittymässä. Lisäksi tarvitaan muiden hallinnonalojen tietoa ja kokemusta. Se edellyttää toimivia yhteistyösuhteita ohjelmatyön koko elinkaaren ajalle. Tärkeää on myös asukkaiden, ei vain asiakkaiden, mukaan saaminen aktiivisina vuorovaikutteisina toimijoina.

Kolmanneksi *tarvitaan näkyvät arvot*. Arvokeskusteluun osallistuvat toki jo faktatiedon tuottajat kerätessään perusdataa tiettyjen luokitusten pohjalta. Työntekijöiden ja kunta-laisten roolina arvokeskustelussa voi olla pohtia, onko esitetty suure paljon vai vähän ja antaa tulkinta suureen hyvydestä. Poliittisten päättäjien rooli on antaa aluksi toiminnalle tavoitteet, joita vasten ilmiöitä tarkastellaan ennakoarvioinnissa. Lopuksi päättäjät ottavat kantaa vaihtoehtojen paremmuuteen tai riittävyys. Se voi tarkoittaa parhaimman vaihtoehdon valitsemista tai riittävän hyvän määrittämistä silloin, kun tavoitteeseen päästään vain osittain.

SANASTO

Ennakkoarviointi (*lat. ex ante*) on ennen hankkeen, suunnitelman tai ohjelman toimeenpanoa tapahtuva arviointia. Tässä raportissa ennakkoarviointia käytetään pääosin ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin synonyymina.

Herkät väestöryhmät ovat ryhmiä, joiden muutoksen sietokyky on heikko. Sen vuoksi vaikutuksilla voi olla heille tavallista enemmän merkitystä. Herkät väestöryhmät on tunnistettava tapauskohtaisesti, mutta ne voivat olla esimerkiksi lapsia, vanhuksia, sairaita, vammaisia, työttömiä tai etnisiä vähemmistöjä.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi (IVA) on ennakkoon tehtävää arviointia päätöksen vaikutuksista ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin. Se sisältää sekä sosiaalisten vaikutusten arvioinnin (SVA) että terveysvaikutusten arvioinnin (TVA).

Indikaattori tiivistää suuria, eri tietovarastoissa olevia tietoja helpommin hallittavaan ja ymmärrettävään muotoon.

Osallinen on henkilö, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Osallinen on myös kaava-alueen maanomistaja sekä viranomainen tai yhteisö, jonka toimialaa suunnittelussa käsitellään.

Seuranta on jälkikäteisarviointia (*lat. ex post*), joka tehdään päätöksen toteutuksen jälkeen.

Skenaario on kertomus, joka kuvaa haluttua tai vältettävää tulevaisuutta ja sen perusteita. Skenaario on myös tulevaisuuden tekemisen käsikirjoitus.

Sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA) tarkoittaa hankkeen tai toiminnan aiheuttamien ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen kohdistuvien vaikutusten tunnistamista ja arviointia.

Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointi (SOVA) on jäsennelty, systemaattinen ja kokonaisvaltainen prosessi, jossa arvioidaan ennalta suunnitelman tai ohjelman ja niiden vaihtoehtojen vaikutuksia.

Terveysvaikutusten arviointi (TVA) tarkoittaa hankkeen tai toiminnan aiheuttamien terveyteen kohdistuvien vaikutusten tunnistamista ja arviointia. Terveys tulee ymmärtää arviointia tehtäessä hyvin laajasti. Arvioinnissa on huomioitava sekä fyysiseen terveyteen kohdistuvat vaikutukset että terveyden psyykkiseen ja sosiaaliseen puoleen kohdistuvat vaikutukset.

Voimaantuminen (*engl. empowerment*) on osallistumisen tukemista niin, että ihminen täysivaltaistuu. Lisää ihmisen voimavaroja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin.

Ympäristövaikutusten arviointi (YVA) on lakisääteinen prosessi, jossa tarkastellaan hankkeen tai päätöksen vaikutuksia ympäristöön, vertaillaan eri toteuttamisvaihtoehtojen

vaikutuksia ja vaikutusten merkittävyyttä. Prosessin aikana kuullaan sekä eri viranomaisia että niitä joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa.

LÄHTEET

Lisätietoa IVA-prosesseista:

Itä-Häme:

Johtava lääkäri Esko Hussi, Heinolan kaupunki

esko.hussi@heinola.fi

Projektipäällikkö Leena Valtonen, Päijät-Hämeen sairaanhoitopiiri

leena.valtonen@phks.fi

Jyväskylä:

Projektityöntekijä Jouni Mäkräinen, Jyväskylän kaupunki

jouni.makarainen@jkl.fi

Terveys suunnittelija Paula Käyhkö, Jyväskylän kaupunki

paula.kayhko@jkl.fi

Kajaani:

Terveystiedon edistämisen suunnittelija Annikki Aitoaho, Kajaanin kaupunki

annikki.aitoaho@kajaani.fi

Perusturvajohtaja Kalevi Yliniemi, Kajaanin kaupunki

kalevi.yliniemi@kajaani.fi

Kerava:

Työllisyysyksikön päällikkö Marjo Sormunen, Keravan kaupunki

marjo.sormunen@kerava.fi

Terveyskeskuspsykologi Pekka Heinonen, Keravan kaupunki

pekka.heinonen@kerava.fi

Oulunkaari:

Erityisasiantuntija Kirsti Ylitalo, Oulunkaaren seutukunta

kirsti.ylitalo@oulunkaari.com

Kunnanjohtaja Kyösti Juujärvi, Utajärven kunta

kyosti.juujarvi@utajarvi.fi

Turku:

Terve kaupunki -koordinaattori Heini Parkkunen, Turun kaupunki

heini.parkkunen@turku.fi

Koulutuspäällikkö Sirpa Halonen, Turun ammattikorkeakoulu

sirpa.halonen@turkuamk.fi

Kirjalliset lähteet:

- Argyris, C. & Schön, D. (1978) *Organisational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading: Addison-Wesley.
- Bekker, M. P. M., Putters, K. & Van der Grinten, T. E. D. (2004) Exploring the relation between evidence and decision-making. A political-administrative approach to health impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review* 24:2, 139-149.
- Bonde, J. & Cherp, A. (2000) Quality review package for strategic environmental assessments of land use plans. *Impact Assessment and Project Appraisal* 18:2, 99-110.
- Buchan, D. (2003) Buy-in and social capital: by-products of social impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal* 21:3, 168-172.
- Deelstra, Y., Nooteboom, S.G., Kohlmann, H.R., van den Berg, J. & Innanen, S. (2003) Using knowledge for decision-making purposes in the context of large projects in The Netherlands. *Environmental Impact Assessment Review* 23:5, 517-541.
- Donabedian A. (1966) Evaluating the quality of medical care. *Milbank Memorial Fund Quarterly* 44(3): Suppl:166-206.
- Farrell, B., Elliot, I. & Ison, E. (2004) Partnership with parents and disabled children. HIA of All-Inclusive Wraparound Project for children with a disability. *Environmental Impact Assessment Review* 24:2, 245-254.
- France, C. (2004) Health contribution to local government planning. *Environmental Impact Assessment Review*. 24:2, 189-198.
- Fischer, T. B. (2002) Strategic environmental assessment performance criteria - the same requirements for every assessment? *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*. 4:1, 83-99.
- Furman, E. & Hildén, M. (eds.) (2001) *Transport Planning: Does the Influence of Strategic Environmental Assessment/Integrated Assessment Reach Decision-Making*. Final Report of a Workshop. The Finnish Environment 534. Ministry of the Environment. Helsinki: Edita.
- Habermas, J. (1971) *Knowledge and Human Interests*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1979) *Communication and the Evolution of Society*. Boston: Beacon Press.
- Harris, C., Nielsen, E., McLaughlin W. & Becker, D. (2003) Community based social impact assessment: the case of salmon recovery on the lower Snake river. *Impact Assessment and Project Appraisal* 21:2, 109-118.
- Hay, L. & Kitcher, C. (2004) An analysis of the benefits of a cross-sectoral approach to a prospective health impact assessment of a container port development. *Environmental Impact Assessment Review* 24:2, 199-206.

Health Development Agency (2002) Health impact assessment. A review of reviews. (October 2002) http://www.hda-online.org.uk/downloads/pdfs/hia_review.pdf. Viitattu 10.6.2004.

Hokkanen, P. & Kojo, M. (2003) Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn vaikutus päätöksentekoon. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Suomen ympäristö 612. Helsinki: Edita.

IAIA = International Association for Impact Assessment (1999) Principles of Environmental Impact Assessment best practice (January 1999). http://www.iaia.org/Members/Publications/Guidelines_Principles/Principles of IA.PDF. Viitattu 10.6.2004.

IAIA = International Association for Impact Assessment (2002) Strategic environmental assessment. Performance criteria (January 2002). http://www.iaia.org/Members/Publications/Special_Pubs/sp1.pdf. Viitattu 10.6.2004.

Idänpään-Heikkilä, U., Outinen M., Nordblad A., Päivärinta E., & Mäkelä, M. (2000) Laatuksiteerit: Suuntaviivoja tekijöille ja käyttäjille. Stakes. Aiheita 20/2000. Helsinki.

Juslén, J. (1995) Sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA); Monipuolisempaan suunnitteluun. Stakes. Raportteja 180. Helsinki.

Juslén, J. (1997) Ohjelmien ja suunnitelmien ympäristövaikutusten arviointi (YVA) -selvitys. Stakes. Aiheita 42/1997. Helsinki.

Kangas, A. & Koivisto, J. (toim.) (2003) Mustalammen huvimaja. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. IVA-kurssin lopputyö. Kestävän kehityksen koulutusohjelma. Turun ammattikorkeakoulu.

Kauppinen, T. & Nelimarkka, K. (2002) Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi suunnitelmissa ja ohjelmissa. Yhteiskuntapolitiikka 67:5, 445-452.

Kauppinen, T. & Nelimarkka, K. (2003) Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointi on ennakoarviointia. Hallinnon tutkimus 22:4, 327-337.

Kauppinen, T. & Nelimarkka, K. (2004) Suunnitelmien ja ohjelmien ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. Julkaisematon käsikirjoitus 12.1.2004.

Kauppinen, T. & Tähtinen, V. (2003) Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -käsikirja. Stakes. Aiheita 8/2003. Helsinki.

Koivujärvi, S., Kantola, I. & Mäkinen, P. (1998) Sosiaalisten vaikutusten arviointi energia-alan hankkeissa. IVO-yhtiöt. Tutkimusraportteja. IVO-A-03/98. Vantaa.

Leknes, E. (2001) The roles of EIA in the decision-making process. Environmental Assessment Review 21:4, 309-334.

Leskinen, A. (1987) Vertailumenetelmät ympäristöön merkittävästi vaikuttavassa viranomaisten päätöksenteossa. Ympäristöministeriö. Ympäristön ja luonnonsuojeluosasto. Sarja A 63/19987. Helsinki: Edita.

- Lumijärvi, I. (1994) Vaikuttavuusarviointi sosiaali- ja terveysalan palveluyksiköissä. Käsitteellisiä tarkennuksia ja sovellutusesimerkkejä. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia No 187. Hallintotiede 18. Vaasa.
- Mäkäraäinen, J. (2003a) Askel kohti ihmistä. Kaavoituksen sosiaalisten vaikutusten arviointia kehittäneen Sva-projektin loppuraportti. Jyväskylän sosiaali- ja terveystalvelukeskuksen julkaisuja. Sosiaali- ja terveystalvelukeskus. Kaupunkisuunnittelutoimisto.
- Mäkäraäinen, J. (2003b) Sosiaalisen eheyden turvaaminen maankäytön suunnittelun avulla. Jyväskylän kaupunki. Sosiaali- ja terveystalvelukeskus. Kaupunkisuunnittelutoimisto. Väkiraportti 12.11.2003.
- National Assembly for Wales (1999) Developing health impact assessment in Wales. Health Promotion Division.
- Nelimarkka, K. (2002) Kyykkyyn menemällä oppii! Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi oppimisprosessina Tielaitoksessa. Stakesin työpapereita. Ympäristö ja hyvinvointi -ryhmä.
- Nelimarkka, K. & Kauppinen, T. (2002) Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten ennakkoarvioinnin menetelmiä suunnitelmissa ja ohjelmissa. Yhdyskuntasuunnittelu 40:3-4, 60-73.
- Nelimarkka, Kirsi & Kauppinen, Tapani (2004) Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi Etelä-Suomen läänin vammaispoliittisessa ohjelmassa. Yhteiskuntapolitiikka 69:3, 260-268.
- Noble, B. F. (2003) Auditing strategic environmental assessment. Journal of Environmental Assessment Policy and Management 5:2, 127-147.
- Nylander, O., Ståhle, P. & Nenonen, M. (2003) Informaatio-ohjauksesta tietointensiiviseen vuorovaikutukseen terveydenhuollon kehittämisessä. Yhteiskuntapolitiikka 68:1, 3-16.
- Paukkunen, V. (1990) Hyvinvointivaikutusten arviointi vesistösuunnittelussa. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja B 61. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus.
- Puustinen, S. (2003) Osallistumisen sietämätön keveys - kommunikaation merkityksestä kaavoittajan työssä. Yhdyskuntasuunnittelu 41:2, 39-54.
- Saarikoski, H. (2000) Environmental impact assessment (EIA) as collaborative learning process. Environmental Impact Assessment Review 20:6, 681-700.
- Sairinen, R. (1992) Sosiaalisten vaikutusten arviointi. Yhteiskuntasuunnittelu 30:3, 9-20.
- Scott-Samuel, A., Birley, M., Arden, K. (2001) The Merseyside Guidelines for Health Impact Assessment. Second Edition, May 2001. International Health Impact Assessment Consortium.
- Seppänen-Järvelä, R. (2003) Prosessi-arviointi kehittämisprojektissa. Opas käytäntöihin. Stakes. FinSoc työpapereita 1/2003. Helsinki.

Stakes (2003a) Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -käsikirja.
<http://www.stakes.fi/sva/>. Viitattu 10.6.2004.

Stakes (2003b). Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -käsikirja. Esimerkkejä tarkistuslistoista. <http://www.stakes.fi/sva/tarkistuslistoja.htm>. Viitattu 10.6.2004.

STM = Sosiaali- ja terveysministeriö (1999) Ympäristövaikutusten arviointi. Ihmisiin kohdistuvat terveydelliset ja sosiaaliset vaikutukset. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 1999:1. Helsinki.

STM = Sosiaali- ja terveysministeriö (2001) Valtioneuvoston periaatepäättös Terveys 2015 -kansanterveysohjelmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2001:4. Helsinki.

Ståhle, P. & Grönroos, M. (1999) Knowledge management - tietopääoma yrityksen kilpailutekijänä. Helsinki: WSOY.

Tapaninen, A., Kotilainen, H., Kurenniemi, M., Pajukoski, M., Kauppinen, T. & Kivinen, K. (2002) Ympäristö ja hyvinvointi. Helsinki: WSOY.

Taylor, N., McClintock, W. & Buckenham B. (2003) Social impacts of out-of-centre shopping centres on town centres: a New Zealand case study. *Impact Assessment and Project Appraisal* 21:2, 99-107.

Tiehallinto (2002) Opas ohjelmien vaikutusten arviointiin. Helsinki.

Turtiainen, M. (2001) YVA:n laadun arvioiminen ja laadun kehittyminen. *Ympäristö ja terveys* 32:6, 60-65.

YM = Ympäristöministeriö (2003) Ympäristövaikutusten arviointi. Suunnitelman/ohjelman ympäristövaikutusten arvioinnin vaiheet
http://www.vyh.fi/poltavo/yva/SEA_valm1006.pdf. Viitattu 5.6.2003.

Valve, H. (1999) Frame conflicts and the formulation of alternatives: Environmental assessment of an infrastructure plan. *Environmental Impact Assessment Review* 19:2, 125-142.

Vanclay, F. (2002) Conceptualising social impacts. *Environmental Impact Assessment Review* 22:3, 183-211.

Vanclay, F. (2003) International Principles For Social Impact Assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal* 21:1, 5-11.

Välimäki, J. & Kauppinen, T. (2000) Ympäristövaikutukset arvioidaan - missä on ihminen? Stakes. Raportteja 246. Helsinki.

Walker, A. (2003) Restoring flows on Australia's Snowy River: assessing the impacts on local amenity. *Impact Assessment and Project Appraisal* 21:2, 119-124.

Webler, T., Kastenholz, H. & Renn, O. (1995) Public Participation in Impact Assessment: A Social Learning Perspective. *Environmental Impact Assessment* 15:5, 443-463.

Liite 1. Tarkistuslista päätösten vaikutuksista ihmisiin

TARKISTUSLISTA PÄÄTÖSTEN VAIKUTUKSISTA IHMISIIN

Vaikutukset väestöön

- määrä ja rakenne
- kohdentuminen erityisten väestöryhmien kannalta
- alueellinen, ajallinen, sosiaalinen ja sukupuolten välinen tasa-arvo

Vaikutukset terveyteen

- onnettomuus- ja tapaturmariskit
- ilman epäpuhtauksista aiheutuvat haitat
- melusta johtuvat haitat
- talousveden laadusta johtuvat haitat
- elintarvikkeiden laadusta johtuvat haitat
- säteilyaltistuksen lisääntymisestä johtuvat haitat

Vaikutukset asumiseen ja liikkumiseen

- asumisen viihtyisyys ja terveellisyys
- asuinalueiden pirstoutuminen
- maankäytön muodot
- asuntojen ja kiinteistöjen käyttömuodot ja arvo
- liikkumismahdollisuudet, esteettömyys

Vaikutukset talouteen ja palveluihin

- työllisyys, työttömyys
- elinkeinorakenne, työpaikkojen määrä, työpaikkaomavaraisuus
- tulotaso ja -rakenne
- varallisuusolot ja -rakenne
- elinkustannukset
- julkinen ja yksityinen palvelurakenne
- palveluiden saavutettavuus

Vaikutukset yhteisöön ja alueeseen

- arvot, normit ja käyttäytyminen
- elämänlaatu, elämäntapa
- alueen julkinen kuva
- turvallisuus
- sosiaaliset suhteet, väestöryhmien asema ja keskinäiset suhteet
- yhteenkuuluvuus, alueidentiteetti, samaistuminen
- viihtyvyys, virikkeellisyys ja virkistysmahdollisuudet
- asukkaiden luontosuhde
- alueen esteettisyys
- kulttuurihistorialliset kohteet

Vaikutukset asenteisiin ja ristiriitoihin

- asenteet päätöstä kohtaan
- intressiryhmien väliset ristiriidat
- käsitykset turvallisuus- ja terveysriskeistä
- vaikutuksiin liittyvät ristiriidat ja pelot

Vaikutukset osallisuuteen

- osallistuminen päätöksiin ja vaikuttaminen
- tiedonsaanti (tietoyhteydet)
- vaikutukset organisaatioihin ja instituutioihin

Lähteet: Scott-Samuel ym. 2001, STM 1999, Vanclay 2001.

Liite 2. Haastateltavat

Itä-Häme:

johtava lääkäri Esko Hussi (Heinola)
perusturvajohtaja Heli Laapio-Knuutila (Hartola)
ylilääkäri Markku Lahtinen (Sysmä)
projektipäällikkö Leena Valtonen

Jyväskylä:

terveyssuunnittelija Paula Käyhkö
projektityöntekijä Jouni Mäkäraainen

Kajaani:

terveyden edistämisen suunnittelija Annikki Aitoaho
lapsi – ja nuorisoi-asiain neuvottelukunnan sihteeri Marita Ikäheimo
AMK-yliopettaja Sirkka-Liisa Niskanen
hallintosihteeri Marjatta Repo
perusturvajohtaja Kalevi Yliniemi

Kerava:

terveyskeskuspsykologi Pekka Heinonen
työllisyyskoordinaattori Airi Reen
työllisyysyksikön päällikkö Marjo Sormunen

Oulunkaari:

johtava hoitaja Aino Ervasti (Pudasjärvi)
kunnanjohtaja Kyösti Juujärvi (Utajärvi)
sosiaali- ja terveystoimen johtaja Jouko Lantiainen (Kuivaniemi)
erityisasiantuntija Kirsti Ylitalo

Turku:

Terve kaupunki -koordinaattori Heini Parkkunen

Liite 3. IVA-prosessin tehtävänanto AMK-kurssilla

TEHTÄVÄKORTTI 0.	Opettajan taustakortti
Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi, itsenäinen harjoitustyö Turun AMK/KeKe kevät 2003	
Yhteiset ohjeet	
Tehtäväkortit on laadittu opiskelijoiden itsenäisen harjoitustyön tueksi. Ne on tehty Turun ammattikorkeakoulun kestävän kehityksen 3. vuosikurssin perusopintoihin, mutta malli on sovellettavissa myös muuhun koulutukseen.	
Tehtäväkorttien avulla arvioidaan ennalta jokin kunnassa suunnitteilla oleva hanke tai päätös (jatkossa hanke) ja sen tuottamat vaikutukset. Ennakoarvioinnin menetelmänä käytetään Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia. Opettaja voi valita arvioitavan hankkeen yhdessä kunnassa olevan yhteistyökumppaninsa kanssa.	
Kortti jakautuu kahteen osaan; yhteisessä osassa esitellään kaikille opiskelijoille yhteiset tiedonkeruun, analysoinnin ja ennakoarvioinnin vaiheisiin liittyvät ohjeet. Tehtäväkortin alaosassa ohjeita tarkennetaan tietyn näkökulman pohjalta.	
Ennen tehtävänantoa valitaan listasta oleelliset näkökulmat. Jokainen opiskelija/ryhmä toteuttaa ennakoarvioinnin yhdestä (valitsemastaan) näkökulmasta ja raportoi oman työnsä osaraporttina. Kortteja voidaan tehdä lisää uusista näkökulmista. Tällä hetkellä tehtäväkortteja on seuraavista näkökulmista:	
<ol style="list-style-type: none">1. alueen rooli osana kaupunkia,2. luontoympäristö,3. rakennettu ympäristö,4. vaikutukset lähialueen asukkaisiin,5. lapsiin,6. koululaisiin,7. nuoriin,8. vanhuksiin,9. vammaisiin,10. sosiaali- ja terveysalalle,11. poliisiin,12. kiinteistölaitokseen ja huoltoyhtiöön,13. Toimittaja-kortti.	
Yksi tehtäväkortti on Toimittajakortti. Toimittajaksi valittu opiskelija(ryhmä) kokoaa tehdyt osaraportit ja toimittaa loppuraportin.	
Näkökulmasta tulevat erityiset ohjeet	
Erityisiä ohjeita päivitetään, täydennetään ja tarkennetaan hankkeen mukaan.	
Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista lisää: http://www.stakes.fi/sva/index.html	
Alueanalyysistä lisää: http://www.stakes.fi/sva/tiedonhankinta.htm#yhteisöanalyysi	
Kehittämistyön menetelmistä lisää: http://www.stakes.fi/sva/metodit.htm	
Kestävän kehityksen koulutusohjelmasta lisää: http://www.turkuamk.fi/keke/	
Kortit on laadittu Turun Runosmäessä tehtyyn harjoitustyöhön.	
Runosmäestä lisää: http://www.turku.fi/palvelu/runosmaki.html	
Valmis harjoitustyö: http://www.stakes.fi/sva/esimerkit/Mustalampi.pdf	

TEHTÄVÄKORTTI 7.**Kohteena vaikutukset nuoriin**

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi, itsenäinen harjoitustyö Turun AMK/KeKe kevät 2003

Yhteiset ohjeet

1. Kerää taustatietoa kohteesta esim. tutustumalla olemassa olevaan materiaaliin (tilastot, kartat jne.) (IVA-oppaan sivut 4-12).
2. Kerää tietoa vaikutuksista tutustumalla alueeseen ja havainnoimalla. Haastattele kolmea ihmistä tai toteuta heidän kanssaan kävelykierros. Mieti mitä vaikutuksia eri vaihtoehtoista aiheutuu omalle kohteellesi. (IVA-oppaan sivut 7-15).
Pohdi, kuinka tuloksiin vaikutti sää, vuoden/vuorokauden aika, haastattelutilanne, kiire tms.
3. Raportoi
Kerro, mitä teit ja minkälaisia tietoja vaikutuksista sait. Kuvaa, mitä vaikutuksia eri vaihtoehtoissa aiheutuu. Esittele kolme merkittävintä vaikutusta. Pohdi, miksi juuri nämä vaikutukset olivat merkittävimpiä kohteesi näkökulmasta. Täytä osuutesi ennakoarvioinnin yhteenvetotaulukosta. (IVA-oppaan sivut 16-23).

kohde	vaikutus kohteelle	VE0 (tilanne jatkuu)	VE1 (yhteisesti sovittu ehdotus)	VE2? Uusi ratkaisuidea?
		päihtyneet palaavat ostarille, valvonta		
	pelko:	lisääntyy mutta	pelko vähenee, koska	
	pelätään	humalaiset näkyvissä;	humalaiset siirtyvät	
lapset	päihtyneitä	pelko lisääntyy	sisätiloihin	jokin uusi idea?

Oleellista on kertoa alueesta, kohteesta ja aiheutuvista vaikutuksista niin, että ihmiset jotka eivät ole alueella käyneet, voivat muodostaa siitä mielikuvan. Pyri tuomaan esille seikat, joihin päättäjien tulisi kiinnittää huomiota päätöstä tehtäessä.

Käytä piirroksia, karttoja, valokuvia tai taulukoita kohteen kuvaamiseksi. Kirjoita 2-3 sivua niin, että tekstisi voidaan julkaista. Käytä yhteisesti sovittuja tyylejä. Laadi luettelo käyttämistäsi lähteistä.

4. Lähetä osaraporttisi sähköisessä muodossa määräpäivään mennessä toimittajalle. Esittele asia purkupäivänä.

Kohteena vaikutukset nuoriin

Tehtäväsi on tunnistaa ja arvioida hankkeen vaikutuksia nuoriin.

Haastattele Runosmäen nuorisotalon työntekijää ja alueen nuoria. Selvitä millainen paikka Runosmäki on nuorten näkökulmasta. Miten nuoret viettävät aikaa alueella? Käyttävätkö he nuorisotaloa, entä onko Mustalammen ympäristö nuorten käytössä? Pohdi Nuorisotalon nuorien ja muiden nuorien mahdollisia eroja.

Millaisia toiveita ja tavoitteita nuorilla on alueen kehittämiseksi? Millaisia vapaa-ajanviettopaikkoja he haluaisivat? Miten eri vaihtoehdot vaikuttavat nuorten elämään, esimerkiksi vapaa-ajan viettoon ja yhdessäoloon?

<http://www.alli.fi/tieto/ns2001/aave/2tavoitteet.html>

TEHTÄVÄKORTTI 13.**Kohteena loppuraportin toimittaminen**

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi, itsenäinen harjoitustyö Turun AMK/KeKe kevät 2003

Yhteiset ohjeet

1. Kerää taustatietoa kohteesta esim. tutustumalla olemassa olevaan materiaaliin (tilastot, kartat jne.) (IVA-oppaan sivut 4-12).
2. Kerää tietoa vaikutuksista tutustumalla alueeseen ja havainnoimalla. Haastattele kolmea ihmistä tai toteuta heidän kanssaan kävelykierros. Mieti mitä vaikutuksia eri vaihtoehdoista aiheutuu omalle kohteellesi. (IVA-oppaan sivut 7-15).
Pohdi, kuinka tuloksiin vaikutti sää, vuoden/vuorokauden aika, haastattelutilanne, kiire tms.
3. Raportoi
Kerro, mitä teit ja minkälaisia tietoja vaikutuksista sait. Kuvaa, mitä vaikutuksia eri vaihtoehdoissa aiheutuu. Esittele kolme merkittävintä vaikutusta. Pohdi, miksi juuri nämä vaikutukset olivat merkittävimpiä kohteesi näkökulmasta. Täytä osuutesi ennakoarvioinnin yhteenvetotaulukosta. (IVA-oppaan sivut 16-23).

kohde	vaikutus kohteelle	VE0 (tilanne jatkuu)	VE1 (yhteisesti sovittu ehdotus)	VE2? Uusi ratkaisuidea?
		päihtyneet palaavat ostarille, valvonta		
	pelko:	lisääntyy mutta	pelko vähenee, koska	
	pelätään	humalaiset näkyvissä;	humalaiset siirtyvät	
lapset	päihtyneitä	pelko lisääntyy	sisätiloihin	jokin uusi idea?

Oleellista on kertoa alueesta, kohteesta ja aiheutuvista vaikutuksista niin, että ihmiset jotka eivät ole alueella käyneet, voivat muodostaa siitä mielikuvan. Pyri tuomaan esille seikat, joihin päättäjien tulisi kiinnittää huomiota päätöstä tehtäessä.

Käytä piirroksia, karttoja, valokuvia tai taulukoita kohteen kuvaamiseksi. Kirjoita 2-3 sivua niin, että tekstisi voidaan julkaista. Käytä yhteisesti sovittuja tyylejä. Laadi luettelo käyttämistäsi lähteistä.

4. Lähetä osaraporttisi sähköisessä muodossa määräpäivään mennessä toimittajalle. Esittele asia purkupäivänä.

Kohteena raportin toimittaminen

Toimittajan erityistyö on koota erillisistä osaraporteista loppuraportti.

Kirjoita hankkeen lyhyt esittely (1 sivu). Mistä päätöksestä oikein on kyse? Millaiset toteutusvaihtoehdot päätöksellä on?

Kokoa määräpäivän jälkeen sinulle annetut osaraportit raportin luvuiksi.

Loppuraportin rakenne voi olla esim: hankkeen esittely, kaupunginosa osana kaupunkia, rakennettu ympäristö, luontoympäristö, vaikutukset lapsiin, koululaisiin, nuorisoon, vanhuksiin, kotiaiteihin, läheisiin asukkaisiin, maahanmuuttajiin, sosiaali- ja terveydenhuoltoon, poliisiin, kauppiaisiin jne. ...yhteenveto.

Kokoa yhteenvetoluku yhdistämällä osaraporttien johtopäätökset ja yhteenvetotaulukko. Pohdi mitä ristiriitoja ja yhteisvaikutuksia hankkeesta aiheutuu.

Varmista raportin yhtenäinen ulkoasu (esim. tyylit, marginaalit).

Kokoa loppuun lähteet.

Varmista, että raportissa on sisällysluettelo ja sivunumerot.

<http://www.stakes.fi/sva/yhteisoanalyysi.htm>

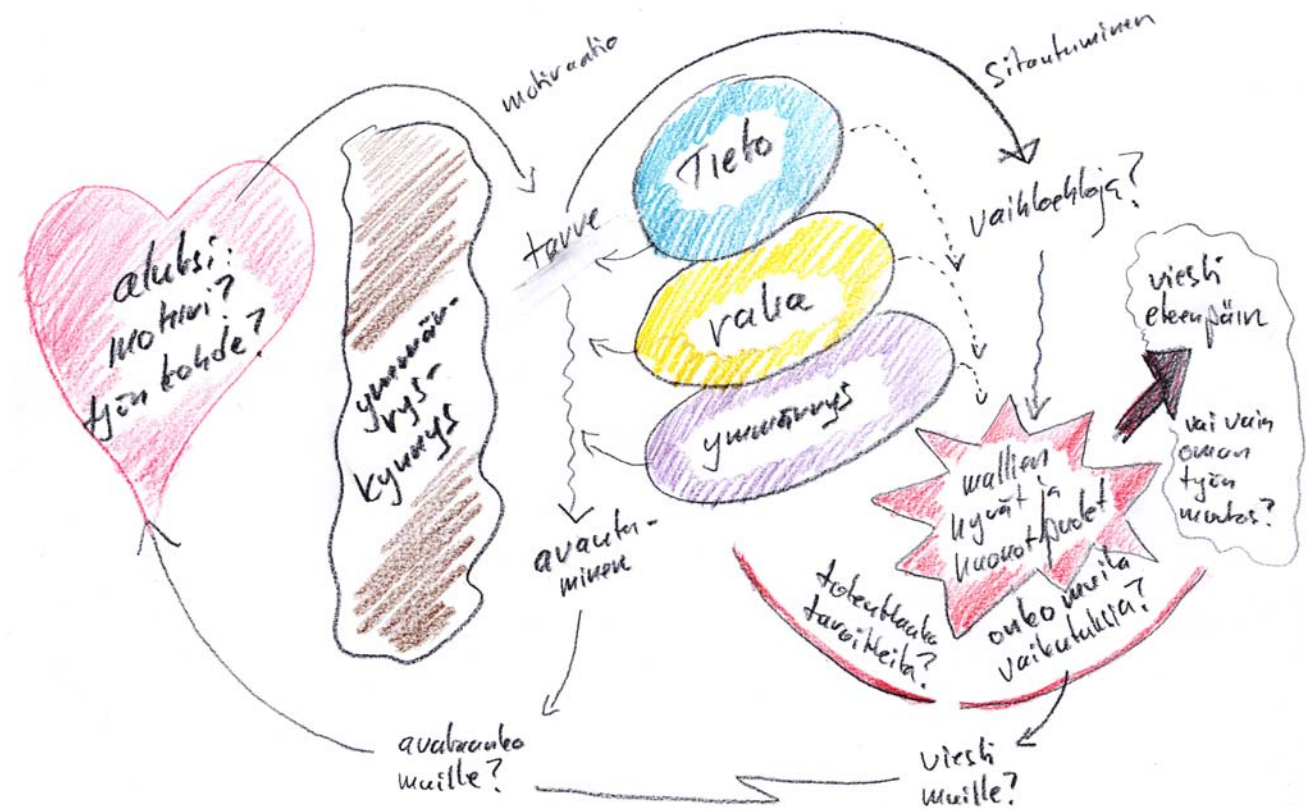
<http://www.stakes.fi/hyvinvointi/ymp/sva/ideakortit/alue1.pdf>

http://www.vyh.fi/aluekayt/elinymp/Sy_545_1.pdf

Liite 4. Arviointiprosessin kulminaatiopisteet

Arviointiprosessin kulminaatiopisteet

Tarve palata arviointiprosessin aikaisempiin vaiheisiin näyttää olevan yhteydessä muutamaan kulminaatiopisteeseen. Kulminaatiopisteet ovat kuin tienhaaroja tai valintatilanteita, joissa päätetään työn suunta. Valinta muokkaa prosessin kulkua ja rajaa tulevaisuudessa tehtäviä valintoja. Ohjelmatyöhön integroidun IVA-prosessin ennakoarvioinnin etenemistä voi kuvata seuraavien kulminaatiopisteiden kautta (Kuvio 1). Kulminaatiopisteiden kysymyksiä on tarkasteltu tarkemmin myöhemmissä kappaleissa.



Kuvio 1. Terve Kunta -verkostossa esiin tulleet arvioinnin kulminaatiopisteet.

Ensimmäinen kulminaatiopiste liittyy ohjelman ja ennakoarvioinnin käynnistykseen. Oleellista jatkoon kannalta on selkiyttää, miksi ohjelmaa ja ennakoarviointia halutaan tehdä. Tätä kysymystä on käsitelty laajemmin aikaisemmin tässä raportissa (ks. tausta-, prosessien kuvaus- ja johtopäätösosiot). Aloitukseen liittyy myös työn kohteen määrittäminen. Tämä suuntaa jatkossa työn tarkkuustasoa ja esimerkiksi yhteistyösuhteita.

Alun kulminaatiopistettä voidaan kuvata ymmärryskynnyksen ylittämiseksi (Kuvio 2). Jotta ymmärryskynnyks voidaan ylittää ja työ aloittaa, täytyy nähdä tai olettaa ennakoarvioinnin hyöty, mitä voidaan tehdä ja mitä mallien tarkastelulla saavutetaan. Ymmärryskynnyksen saattaa liittyä kehittämistyölle tyypilliseen ongelmaan *oivalluksen* välittämisestä. Ymmärryskynnyksen ylittämistä voi tukea esimerkiksi prosessin periaatteiden ja työn kohteen hahmottamisella ja sillä, että ennakoivan näkökulman sisäistämiseksi annetaan riittävästi aikaa. Ensimmäisillä ennakoarvioinnin sovelluskerroilla ymmärryskynnyksen ylittäminen liittyy prosessin omaksumiseen, myöhemmin arvioinnin tarpeellisuuden tunnistamiseen.

Ymmärryskynnyksen ylittäminen ei ensimmäisillä kerroilla välttämättä tapahdu prosessin alussa. Kynnyksen ylittäminen on kuitenkin merkittävää, ilman sitä IVA jää teoreettiseksi työkaluksi ja ulkopuolisten tekemäksi, jota ei voi soveltaa prosessina niin että se hyödyntäisi ohjelman tekijöitä. Terve Kunta -verkostossa

ymmärryskynnyksen ylittämistä kuvattiin kertoen, että alku saattoi olla hyvin vaikeaa, mutta sitten kun oivalsi mistä on kysymys, IVA oli aivan selvää ja helppoa.



1. Kulminaatiopiste, Ymmärryskynnyksen ylittäminen:

1a) Ymmärryksen löytäminen siitä, mikä on oma tavoite ja tarve sekä

1b) mikä on työn kohde.

1c) Ymmärryskynnyksen ylittäminen, mihin tavoitteisiin ja tarpeisiin IVA voi menetelmänä vastata.

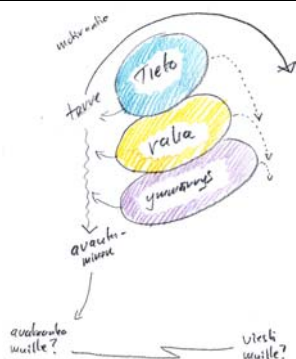
Kuvio 2. Ymmärryskynnyksen ylittäminen on ensimmäinen kulminaatiopiste.

Toinen kulminaatiopiste liittyy IVA:n tekemisen tavoitteiden ja tarpeiden konkretisoitumiseen (Kuvio 3.)

Tavoitteena voi esimerkiksi olla lisätä tietoa keräämällä uutta tai jäsentämällä olemassa olevaa tietoa, tuottaa vertailumateriaalia kustannuksista tai jäsentää omaa työtä ja ongelmallisia asioita. Erilaiset tarpeet ja tavoitteet näkyvät tiedonkeruussa ja ennakoarvioinnin käytössä osallistumisen tai sitouttamisen työkaluna. Jos arvioinnin kohteena on oman työn kehittäminen, esiin nousee esimerkiksi oman työn jäsentäminen tai ymmärryksen lisääminen. Toisaalta, vaikka tarvetta on vain tiedon keräämiselle, parhaimmillaan myös oma ymmärrys, käsitys ja oivallus yhdistää tietoa ja kokemuksia päätelmiä tehden, kasvaa.

Jos työn kohde tai tavoitteet ovat yhteisiä muiden toimijoiden kanssa, täytyy muita kutsua mukaan. Aikaisessa vaiheessa mukana olevat tahot sitoutuvat paremmin lopputulokseen. He voivat auttaa tavoitteiden, tiedon ja ymmärryksen lisäämisessä ja tukevat siten prosessin etenemistä.

Arviointia tekevän työryhmän jäsenillä saattoi olla erilaiset tarpeet tai tavoitteet työlle. Terve Kunta -verkoston haastatteluissa suurimmat pettymykset kohdistuivat tiedon keräämisen epäonnistumiseen ja erityisesti kustannustarkasteluun. Tilausta vaikutustiedolle oli, mutta käsitys tarvittavasta tiedosta saattoi kuitenkin olla eri osallistujilla erilainen. Aina tietoa vaikutuksista ei välttämättä kaivattu, varsinkin jos arviointia tehtiin itseä varten tai omille ammattilaisille, joilla oli jo tietoa. Silloin tieto saattoi syntyä sivutuotteena, mutta tärkeämpää oli saada malleja ja vaihtoehtoja tarkasteluun.



2. Kulminaatiopiste, Tarpeen määrittäminen, tarvitaanko tietoa vai ymmärrystä ja millaista tietoa?

2a) tarpeen tunnistaminen indiaattori/kokemustiedolle, kustannuksille ja ymmärrykselle.

2b) päätös ohjelmatyön avaamisesta muille toimijoille, jota ohjelma koskee. Onko tarvetta kutsua muita mukaan?

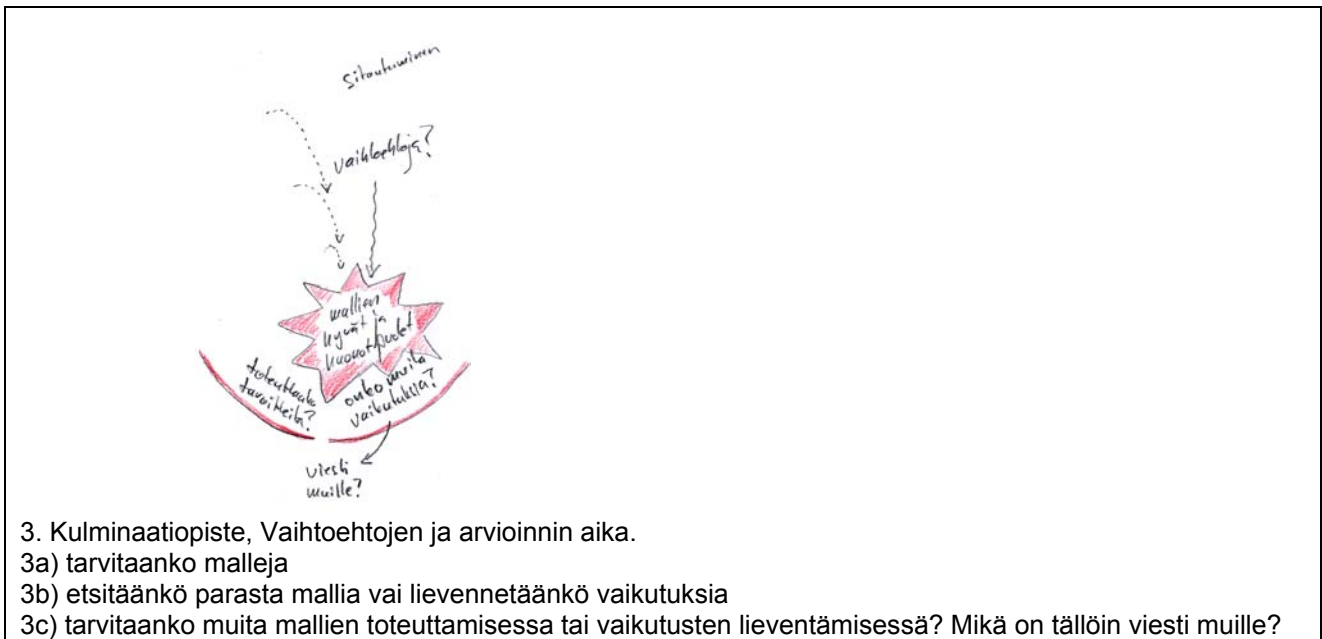
Kuvio 3. Tarpeen määrittäminen on toinen kulminaatiopiste

Kolmas kulminaatiopiste liittyy ratkaisujen mallintamiseen ja vaihtoehtojen vertailuun (Kuvio 4). Terve Kunta -verkoston jäsenet kuvasivat tätä vaihetta raskaimmaksi, mutta samalla antoisimmaksi vaiheeksi vaikutusten arvioinnissa. Tässä prosessin kulminaatiopisteessä korostuu sitoutuminen.

Sitoutumista tarvitaan kerätyn tiedon ja kokemuksen hyödyntämisessä, vaihtoehtojen tasapuolisessa kuvaamisessa ja vaikutusten arvioimisessa. Tulevaisuuden uhkien ja mahdollisuuksien esiin nostaminen ja käsitteleminen saattaa olla vaikeaa ja voi nostaa esiin kipeitäkin asioita. Toisaalta erilaisten mahdollisuuksien näkeminen voi olla vapauttavaa. Taustaselvitysten jälkeen tarvitaan sitoutumista ratkaisujen tekemiseen ja niiden seurausten kuvaamiseen.

Vaihtoehtojen mallien rakentaminen ja niiden tarkastelu riippuu aikaisemmin tehdyistä valinnoista. Jos aikaisemmin oli todettu, ettei ole tarvetta tuottaa tai kuvata vaihtoehtoisia malleja, ei niitä ole tässä vaiheessa arvioitavana. Mallien hyvyttä voi tarkastella niiden mahdollisuuksista toteuttaa tavoitteita ja tunnistamalla muita, ei-tavoiteltuja vaikutuksia. Jos vertailtavia malleja ei ole katsottu tarpeelliseksi ottaa mukaan, arviointi palvelee muuta tarkoitusta, kuten vaikutusten lieventämistä.

Jälleen tulee ajankohtaiseksi kysyä onko tarpeen kytkeä muita toimijoita työhön mukaan. Tarvitaanko mallien toteuttamisessa tai tunnistettujen negatiivisten vaikutusten lieventämisessä muita toimijoita? Jos muita tahoja otetaan mukaan, heijastuuko se uudella lailla tiedon, kustannusten tai ymmärryksen tarpeeseen? Entä kuinka ymmärryskynnyksen ylitys sujuu uusien toimijoiden osalta?



3. Kulminaatiopiste, Vaihtoehtojen ja arvioinnin aika.

3a) tarvitaanko malleja

3b) etsitäänkö parasta mallia vai lievennetäänkö vaikutuksia

3c) tarvitaanko muita mallien toteuttamisessa tai vaikutusten lieventämisessä? Mikä on tällöin viesti muille?

Kuvio 4. Vaihtoehtojen ja arvioinnin aikaan liittyy omat ratkaisun paikkansa.

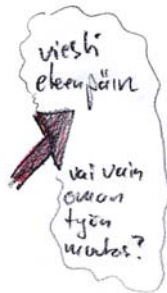
Viimeinen ja vaikuttavuuden kannalta ratkaiseva kulminaatiopiste liittyy ennakoarvioinnin tulosten ja johtopäätösten soveltamiseen (Kuvio 5). Haastateltavat nimittivät tätä vaihetta usein viestin eteenpäin viemiseksi ja kuvasivat erilaisia tapoja sitä varten. Edellisissä kulminaatiopisteissä tehty ratkaisut voivat tukea viestin viemistä omalle hallinnonalalle, yhteistyökumppaneille tai johtopäätösten avaamista ulkopuolisille.

Jos arvioinnin tuloksia esitellään ensi kertaa sellaisille tahoille, joiden toimintaa halutaan muuttaa tai joiden ratkaisut vaikuttavat kuntalaisten terveyteen ja hyvinvointiin, voidaan muutosvaatimukset kokea toisen tontilla tallomiseksi. Parhaimmassa tapauksessa mukana olleet muut toimijat ovat prosessin aikana oppineet oman roolinsa merkityksen, esimerkiksi mallityöskentelyn tai vaikutusten arvioinnin myötä.

Monissa Terve Kunta -verkoston kunnissa nähtiin tärkeänä, että "viesti on saattava vaihdettava", jotta se aukeaisi myös muille kuin IVA-työryhmälle. Asian eteenpäin vieminen onnistuu parhaiten keskustelujen avulla, kirjallinen raportti yksinään ei siihen riitä. Strategisen tason vaikutusten arvioinnissa täytyy huolehtia

siitä, että arviointi avautuu päättäjien lisäksi myös toimeenpanosta vastaaville tasoille ja tarkempaan suunnitteluun.

Ennakkoarvioinnin erilaiset roolit antavat erilaisia tapoja viestin eteenpäin viemiselle. Jos tavoitteena oli alun perin oman tiedon ja ymmärryksen lisääminen IVA-työryhmässä, viestin eteenpäin vieminen tarkoittaa oman työn ja toimintatapojen muuttamista. Seurannan välineet antavat viitteitä valitun vaihtoehdon ja tukitoimien onnistuneisuudesta.



4. Kulminaatiopiste, Kuinka viedä viesti eteenpäin.

4a) Kuinka viesti viedään eteenpäin?

4b) kuinka omaa työtä muutetaan?

Kuvio 5. Viimeisessä kulminaatiopisteessä on ratkaistava, miten saatua johtopäätöstä viedään eteenpäin.